



JULIA SILVA RENSI

**Dinâmica intraburocrática e a internacionalização de dois modelos
agrícolas distintos na cooperação técnica agrícola brasileira**

João Pessoa

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JULIA SILVA RENSI

**Dinâmica intraburocrática e a internacionalização de dois modelos
agrícolas distintos na cooperação técnica agrícola brasileira**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para a conclusão do
Curso de Graduação em Relações
Internacionais da Universidade Federal da
Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Lima

João Pessoa
2014

R444d Rensi, Júlia Silva.

Dinâmica intraburocrática e a internacionalização de dois modelos agrícolas distintos na cooperação técnica agrícola brasileira. / Julia Silva Rensi. – João Pessoa: UFPB, 2015.
91f.:il

Orientador (a): Prof. Dr. Thiago Lima.
Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – UFPB/CCSA.

1.Relações Brasil-África. 2. Política externa. 3. Segurança Alimentar
I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:327(620)(043.2)



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos 11 (onze) dias do mês de fevereiro de 2015, no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, realizou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso de Relações Internacionais da aluna **Julia Silva Rensi**, sob orientação do **Prof. Dr. Thiago Lima da Silva**, intitulada **"Dinâmica intraburocrática e a internacionalização de dois modelos agrícolas distintos na cooperação técnica agrícola brasileira"**.

Pelos Membros da banca foram atribuídas as seguintes notas:

Membro: Prof. Dr. Túlio Sergio Henriques Ferreira

Nota: 10 Assinatura: [Assinatura]

Membro: Profª. Ms. Xamian Kotai Pinheiro Minillo

Nota: 10,0 Assinatura: [Assinatura]

Membro: Prof. Dr. Thiago Lima da Silva

Nota: 10,0 Assinatura: [Assinatura]

A aluna foi APROVADA com a média final de 10,0.

OBS.: _____

DEDICATÓRIA

Às mulheres e homens invisíveis que movem o mundo.

AGRADECIMENTOS

À minha família, que me deu todo o apoio, o amor, e a paciência necessários durante esta fase de experimentos e vivências que foi a universidade para mim. Gratidão também aos meus amigos, que compreenderam o meu momento de dedicação para a conclusão do curso e com quem divido momentos de felicidade. À frente feminista do Levante Popular da Juventude, onde pude conhecer companheiras de luta e amigas. E aos colegas de curso com quem sempre pude contar. À Miriam Audi pela imensa ajuda na edição e correção do trabalho e pelas conversas ao longo do processo.

Ao Prof. Dr. Thiago Lima, meu orientador, pela confiança, incentivo e dedicação aos seus alunos. Ao seu interesse pela questão da fome mundial, um tema marginalizado na área de Relações Internacionais, que me tocou desde o início do curso. Sua orientação, indicações bibliográficas e críticas tiveram grande importância para que este trabalho pudesse ser realizado.

Ao departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, que faz um grande esforço para acolher a opinião dos seus alunos e construir junto a eles uma visão inteligente e crítica sobre o mundo. Em especial ao Prof. Dr. Marcos Allan Ferreira pelo carinho pelos alunos, pelos desafios oferecidos a nós e pela confiança em nosso potencial. E ainda ao Prof. Dr. Túlio Ferreira, pelo conhecimento sobre política externa, que muito engrandeceu este trabalho.

A todos os que aceitaram me conceder entrevistas, o que foi de extrema importância para a realização deste trabalho: Fernando Marroni de Abreu (ABC); André Nepomuceno Dusi (Embrapa); Alberto Alves de Santana (Embrapa); Isis Leite Ferreira (MDS); Renato Sérgio Jamil Maluf (Consea) e Milton Rondó (CGFome), cuja presteza e atenção mostram uma maior abertura das instituições públicas em relação à academia e uma necessidade de aproximação entre esses dois campos.

EPÍGRAFE

“A fome é a maior arma de destruição em massa que a humanidade já inventou.”

Luiz Inácio Lula da Silva

RESUMO

No âmbito interno do Brasil existem dois modelos agrícolas claramente distintos, um voltado para a agricultura familiar e outro para a promoção do agronegócio. Pelas suas características, estes modelos aparentam ser contraditórios, mas a cooperação técnica agrícola brasileira internacionaliza estes dois modelos através de seus projetos. Esta pesquisa, por meio da análise da política externa brasileira, buscará entender por que estes modelos são reproduzidos na cooperação técnica.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Cooperação Sul-Sul. Relações Brasil-África. Dinâmica Interburocrática. Segurança Alimentar.

ABSTRACT

Within the Brazilian domestic level, there are two clearly distinct agricultural models, one directed towards the family farming and one for the promotion of agribusiness. By their characteristics, these two models are apparently contradictory, however the Brazilian agricultural technical cooperation internationalize both models. Thus, by analyzing Brazil's foreign policy, this research aims to understand why these models are reproduced in the technical cooperation.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. South-South Cooperation. Brazil-Africa Relations. Inter-Bureaucratic Dynamics. Food Security.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
APE – Análise de Política Externa
CGFome – Coordenação Geral de Ação Internacional de Combate à Fome
Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CSS – Cooperação Sul-Sul
CTC&T – Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica
CTI – Cooperação Técnica Internacional
CTPD – Cooperação Técnica para o Desenvolvimento
DFID – Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional
DPA – Direção Provincial da Agricultura
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO – Organização para Alimentação e Agricultura
FGV – Fundação Getulio Vargas
GAPI – Grupo de Análise de Políticas de Inovação
IIAM – Instituto de Investigação Agrária de Moçambique
Jica – Japan International Cooperation Agency
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Minag – Ministério de Agricultura [de Moçambique]
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OMC – Organização Mundial do Comércio
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAA África – Purchase from Africans for Africa
PDIF – Development Initiative Fund
PEDSA – Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário
PIR – Projetos de Impacto Rápido
PMA – Programa Mundial de Alimentos
PNISA – Programa Nacional de Investimento do Setor Agrário
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Prodecir – Programa de Desenvolvimento dos cerrados
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NA ÁREA DE AGRICULTURA.....	13
1.1 COOPERAÇÃO SUL-SUL (CSS) BRASILEIRA.....	16
1.2 COOPERAÇÃO TÉCNICA AGRÍCOLA BRASILEIRA	19
1.2.1 Projetos de Cooperação.....	22
1.2.1.1 ProSAVANA.....	22
1.2.1.2 PAA África.....	29
1.3 DUALIDADE OU ESTRATÉGIA DE POLÍTICA EXTERNA?	33
2 APORTES TEÓRICOS: ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E A FORMULAÇÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA AGRÍCOLA BRASILEIRA.....	40
2.1 ANÁLISES DE POLÍTICA EXTERNA – A IMPORTÂNCIA DAS PREFERÊNCIAS	41
2.2 ATORES E PROCESSO DECISÓRIO	50
2.3 PROCESSOS DE FORMULAÇÃO DE INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO E MODELOS DE APE	52
2.3.1 Modelos de política burocrática e processo organizacional	54
3 DINÂMICA INTERMINISTERIAL NA FORMULAÇÃO DO PAA ÁFRICA E PROSAVANA	59
3.1 AGRONEGÓCIO E AGRICULTURA FAMILIAR	59
3.2 FORMULAÇÃO DOS PROJETOS DE COOPERAÇÃO	64
3.2.1 ProSAVANA	66
3. 2. 2 PAA África	69
3.3 POR QUE SÃO INTERNACIONALIZADOS DOIS MODELOS AGRÍCOLAS DIFERENTES?70	
CONCLUSÃO.....	77
REFERÊNCIAS	81
ANEXOS.....	85
ANEXO A – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS	85
ANEXO B – DOCUMENTOS RELACIONADOS AO PROSAVANA	90

INTRODUÇÃO

A Cooperação Sul-Sul (CSS) prestada pelo Brasil apresentou um grande crescimento durante os dois mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2002 a 2010, e esta modalidade de cooperação se tornou um dos vetores da inserção internacional do Brasil. Inserido na temática da CSS, este trabalho está centrado na cooperação técnica agrícola prestada pelo Brasil aos Estados africanos. A cooperação técnica agrícola prestada pelo Brasil internacionaliza dois modelos agrícolas distintos: o da agricultura familiar e o do agronegócio. A realização de cooperação técnica em diferentes modelos agrícolas tem gerado críticas, pois aparentemente estes modelos seriam contraditórios em alguns pontos (CARVALHO e MILANI, 2013; ALBUQUERQUE, 2013).

Ainda que esta dicotomia esteja presente na cooperação técnica agrícola brasileira, a diplomacia defende que a cooperação prestada está voltada para a segurança alimentar. A promoção do agronegócio está inserida pelos decisores da política externa na agenda mais vasta de segurança alimentar, mesmo que o conceito de segurança alimentar da Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) e do próprio governo brasileiro não estejam de acordo com esta prática (ALBUQUERQUE, 2013).

A partir do discurso da diplomacia brasileira, que reconhece a compatibilidade entre estes dois modelos agrícolas e a agenda de segurança alimentar, e das críticas relacionadas à cooperação técnica brasileira em alguns países, este trabalho tem como objetivo apontar as principais razões que levam à internacionalização de dois modelos diferentes, até certo ponto contraditórios, na cooperação técnica agrícola brasileira.

O trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro tratará da cooperação internacional brasileira, mais especificamente da CSS, a partir dos anos 2000. Além disso, o capítulo abordará a cooperação técnica agrícola brasileira, dando atenção ao fenômeno de transbordamento de políticas públicas domésticas para o âmbito externo. Com o objetivo de entender mais profundamente a internacionalização da dicotomia de modelos agrícolas, serão explanados dois projetos de cooperação em que esta dicotomia está presente, quais sejam, o ProSAVANA e o PAA África. Por fim, o capítulo discutirá a caracterização de cada um dos modelos agrícolas estudados e apontará seus pontos de divergência.

Para encontrar as razões da internacionalização desta dualidade, é necessário entender a dinâmica interministerial na formulação dos projetos de cooperação técnica

agrícola, pois acreditamos que não é possível delegar apenas a agentes individuais ou mesmo a uma instituição o processo de tomada de decisão em política externa. Buscando compreender esta dinâmica, o segundo capítulo apontará a importância dos condicionantes domésticos para o entendimento da política externa brasileira. Desta forma, este apresentará contribuições da literatura de Análise de Política Externa (APE). Acreditamos que por meio da definição das ferramentas teóricas que iremos utilizar será possível compreender o processo de formulação da cooperação técnica agrícola brasileira.

Utilizando os aportes teóricos discutidos no capítulo anterior, o terceiro capítulo trará uma análise das principais burocracias envolvidas no processo de formulação dos projetos de cooperação técnica agrícola prestada pelo Brasil e a visão desses atores sobre os modelos de desenvolvimento agrícola. Em seguida, será feita uma análise do processo de formulação do ProSAVANA e do PAA África para que seja possível compreender a definição de preferências pelos modelos agrícolas neste processo. Finalmente, por meio da revisão bibliográfica relativa aos modelos agrícolas e às iniciativas de cooperação selecionadas, da análise documental do processo de formulação dos projetos de CTPD e de entrevistas semiestruturadas individuais com gestores vinculados às instituições brasileiras protagonistas no PAA África e ProSAVANA, destacaremos as principais explicações identificadas para a reprodução da dualidade de modelos agrícolas na cooperação agrícola promovida pelo Brasil.

1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NA ÁREA DE AGRICULTURA

A partir dos anos 2000 é possível perceber uma mudança determinante no perfil do Brasil – que passa de um país predominantemente receptor de cooperação internacional para doador de cooperação. Esta mudança está inserida em um processo mais amplo de democratização e ascensão econômica do país, que, juntamente com outros países em desenvolvimento, busca novos espaços de atuação no cenário internacional. Nos dois mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2002 e 2010, o envolvimento do Brasil na Cooperação Sul-Sul (CSS) é enfatizado, e esta se torna um dos vetores de inserção internacional do Brasil (CARVALHO e MILANI, 2013).

Uma das bandeiras do governo petista é o combate à pobreza e à fome, e neste âmbito diversas políticas públicas foram implementadas na esfera doméstica para promover a segurança alimentar e incentivar a agricultura familiar. Estas políticas ganharam visibilidade internacional por seu sucesso, e diversos países em desenvolvimento passaram a demandar ao Brasil a internacionalização desses programas. Paralelamente, desde os anos 1990, o modelo agrícola do agronegócio também recebe investimentos, de forma que, hoje, o Brasil é uma potência agrícola. Tendo em vista que no âmbito doméstico existe uma dualidade de modelos de agricultura – familiar e do agronegócio –, a experiência nestas duas modalidades permite ao Brasil realizar projetos de cooperação relativos a estes dois modelos agrícolas (MILHORANCE, 2013).

Entretanto, a realização de cooperação técnica em diferentes modelos agrícolas tem gerado críticas, pois aparentemente estes modelos seriam contraditórios em alguns pontos. Primeiramente, no âmbito da burocracia doméstica, estes dois modelos agrícolas estão representados em ministérios distintos. Por um lado, a agricultura familiar é representada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); por outro, o agronegócio é associado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Dessa forma, cada um destes modelos tende a ser associado a uma burocracia específica, com interesses variantes e não necessariamente convergentes (ALBUQUERQUE, 2013).

De modo geral, o agronegócio está relacionado a produtos agrícolas para exportação e, normalmente, envolve grandes porções de terra destinadas ao cultivo de monoculturas e usa tecnologias mais avançadas para o plantio. Enquanto isso, a agricultura familiar é

responsável pelo abastecimento do mercado interno de alimentos e emprega mão de obra rural. Estes dois modelos agrícolas recebem tratamentos distintos e nem sempre interligados por parte do governo. Desta forma, a cooperação técnica brasileira com o continente africano, que internacionaliza programas relativos aos dois modelos agrícolas, recebe críticas por sua dualidade (ALBUQUERQUE, 2013).

Vale destacar, entretanto, que apesar desta dicotomia estar presente na cooperação técnica agrícola brasileira, a diplomacia argumenta que sua cooperação está voltada para a segurança alimentar. Mesmo que o conceito de segurança alimentar da Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) e do próprio governo brasileiro não condigam com o agronegócio, este ainda está inserido pelos decisores da política externa na agenda mais vasta de segurança alimentar (ALBUQUERQUE, 2013).

Desta forma, a cooperação técnica agrícola brasileira envolve programas que compartilham técnicas relacionadas ao agronegócio, que podem ser inseridos dentro de uma lógica de segurança alimentar. O argumento da diplomacia brasileira para legitimar suas ações é o seguinte: como a cooperação técnica agrícola incentiva o melhoramento da técnica e, portanto, da produtividade, isto contribuiria para o avanço de uma modificação estrutural no processo de produção agrícola dos países receptores da cooperação, que por fim teria um impacto positivo na segurança alimentar. Assim, tendo em vista que um dos pontos centrais da segurança alimentar está relacionado à mudança socioeconômica estrutural das nações, segundo os formuladores nacionais de políticas, a cooperação técnica agrícola poderia envolver a agricultura familiar e o agronegócio de forma não contraditória. Segundo esta visão dos formuladores da cooperação técnica brasileira, um país que se aperfeiçoasse na produção de uma cultura específica, mesmo que direcionada à exportação, poderia usar sua expertise no cultivo de outros produtos voltados para o abastecimento do mercado interno e para atividades de fomento à segurança alimentar (ALBUQUERQUE, 2013).

A flexibilização do conceito de segurança alimentar no discurso da diplomacia brasileira busca legitimar a cooperação técnica agrícola relacionada a produtos exportáveis como contribuintes, mesmo que indiretamente, para o desenvolvimento dos países recipiendários; como também, procura demonstrar que o Brasil é um país preocupado com o desenvolvimento de seus parceiros. Todavia, as críticas aos resultados iniciais da cooperação técnica brasileira mostram que a promoção de técnicas vinculadas ao agronegócio e a agenda de segurança alimentar não são facilmente integradas (ALBUQUERQUE, 2013).

Diante da elasticidade do conceito de segurança alimentar nas práticas cooperativas do Brasil, diversas críticas surgem, principalmente de atores não estatais, porém alguns atores inseridos na própria burocracia apresentam posicionamentos críticos. Este é o caso do Consea, que destaca o seguinte:

O agronegócio não promove a segurança alimentar e nutricional porque concentra terra, não visa à diversidade de produção de alimentos para consumo interno, é motivado pelo lucro e não pelo direito humano à alimentação, usa agrotóxicos e transgênicos e não é sustentável do ponto de vista ambiental e climático. (...) Existe uma incoerência entre a política interna e externa brasileira quanto à promoção da segurança alimentar e nutricional. Há uma demanda crescente dos países pela experiência brasileira de construção participativa das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Porém, o governo brasileiro ainda oferece cooperação técnica internacional que fere os princípios da segurança alimentar e nutricional contidos na Lei nº 11.346/2006 (KLIMACH, 2012, *apud* ALBUQUERQUE, 2013, p. 193).

Em suma, diante do discurso da diplomacia brasileira de compatibilidade entre estes dois modelos agrícolas e a agenda de segurança alimentar e das críticas relacionadas à cooperação técnica brasileira em alguns países, pretende-se compreender o que determina a internacionalização de dois modelos agrícolas distintos na cooperação técnica agrícola brasileira. Ou seja, a internacionalização desses dois modelos agrícolas, agronegócio e agricultura familiar, deriva de uma estratégia da política externa brasileira ou é fruto de interesses divergentes dentro do arranjo burocrático que, por sua vez, reproduzem modelos contraditórios nos países recipiendários?

Para encontrar uma resposta a este questionamento é preciso olhar para dentro do aparato burocrático do Estado brasileiro e entender as dinâmicas interministeriais na formulação dos projetos de cooperação técnica agrícola. Para tanto, é necessário identificar os principais atores envolvidos na formulação e execução da cooperação técnica agrícola, seus principais interesses e graus de influência na tomada de decisão.

Com a finalidade de contextualizar a cooperação internacional brasileira que pretendemos estudar, o próximo subcapítulo tratará da Cooperação Sul-Sul (CSS) brasileira, dando destaque aos anos 2000, quando esta se intensificou em orçamento e na amplitude de parceiros. O subcapítulo seguinte abordará a cooperação técnica agrícola brasileira, em que alguns programas derivam de um transbordamento de políticas públicas domésticas para o âmbito externo. Por fim, no terceiro subcapítulo será explanado mais detalhadamente sobre a dualidade dos modelos agrícolas internacionalizados pelo Brasil.

1.1 COOPERAÇÃO SUL-SUL (CSS) BRASILEIRA

A partir do século XX, o Brasil direciona sua atuação internacional levando em conta a busca pela autonomia, que seria atingida através do desenvolvimento econômico. Para tanto, no fim dos anos 1960, o governo brasileiro buscou atrelar a política externa às políticas públicas. Desde os anos 1980, o Brasil promove iniciativas de cooperação de forma mais sistemática com o intuito de fortalecer sua imagem como um ator preocupado com o desenvolvimento de seus parceiros, seja na América Latina, seja na África (MILHORANCE, 2013).

Um arranjo burocrático voltado para a promoção de ações de cooperação internacional passou a ser desenvolvido. Inicialmente esta estrutura administrativa era descentralizada e fragmentada em diversas instâncias nacionais, sem especialização na cooperação internacional, até a criação, dentro do MRE, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987 (LOPES, 2008). Com a criação da ABC:

Estabeleceu-se efetivamente uma coordenação para tratar da Cooperação entre Países em Desenvolvimento, com o objetivo de coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar a cooperação para o desenvolvimento, em todas as áreas do conhecimento, entre o Brasil e países em desenvolvimento (LOPES, 2008, p. 215).

Nos anos 2000, principalmente a partir do governo Lula, o Brasil, que historicamente foi caracterizado como um receptor de cooperação internacional, passou a se engajar cada vez mais fortemente como provedor de cooperação (ALBUQUERQUE, 2013). Esta foi uma tendência não apenas do Brasil, mas também de outros países em desenvolvimento, tradicionalmente beneficiários e não ofertantes de cooperação. (CARVALHO e MILANI, 2013).

Segundo Carvalho e Milani (2013) e Pino (2013), é possível destacar quatro fatores que teriam estimulado a cooperação internacional por parte de alguns PED: 1. Taxas de crescimento econômico em ascensão; 2. A execução de políticas públicas com resultados positivos nos temas de desenvolvimento econômico, social e científico-tecnológico; 3. A busca de uma inserção internacional alternativa, questionando as normas determinadas pelas potências do Norte; 4. A presença de novas lideranças fortes nos países emergentes.

A política externa brasileira associa suas ações à Cooperação Sul-Sul (CSS), evitando o uso de termos como “doação” ou “ajuda”. Este discurso está fundado em alguns esforços

internacionais marcantes para a cooperação horizontal, como a Conferência de Bandung (1955), e nos Planos de Ação de Buenos Aires (1978) e de San José (1997), que buscaram substituir termos como “ajuda” e “assistência” técnica por cooperação técnica (MILHORANCE, 2013). Desde então, a Cooperação Técnica Internacional passou a ser usada como instrumento de política exterior de muitos países emergentes, com o Brasil (CERVO, 1994).

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada diretamente ao Ministério das Relações Exteriores, a respeito da Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD), destaca que:

Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor, para possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro (ABC, 2010, *apud* CARVALHO e MILANI, 2013, p.16).

A Cooperação Sul-Sul (CSS), de acordo com o discurso do governo brasileiro, seria diferente da cooperação Norte-Sul (CNS) tradicional (ALBUQUERQUE, 2013). Aquela tem sido vista como uma alternativa, não uma estratégia de substituição, em relação à Cooperação Norte-Sul (CNS). A primeira é implementada através de políticas mais horizontais, menos assimétricas e baseadas na solidariedade entre os países em desenvolvimento (CARVALHO e MILANI, 2013).

Os fatores centrais da CSS são: a autonomia nacional, a ação em resposta à demanda dos países parceiros e a ausência de condicionalidades. A CSS parte do pressuposto que técnicas e conhecimentos construídos em países em desenvolvimento seriam adaptados mais facilmente à conjuntura local de outros Estados em desenvolvimento. Já os transmitidos por países desenvolvidos na Cooperação Norte-Sul, ao contrário, seriam de difícil adaptação (MRE/ABC, 2009).

Na última década, a cooperação internacional tornou-se um dos principais vetores da política externa brasileira. Neste sentido, Albuquerque (2013) destaca o aumento da variedade de projetos de cooperação, assim como da quantidade de países recebedores desta cooperação. Esta ampliação da cooperação brasileira veio acompanhada também de uma maior participação de outros atores, além do Ministério das Relações Exteriores (MRE), no procedimento de formulação e execução dessas ações de cooperação.

Seguindo as linhas diretivas da CSS, a Cooperação Técnica Internacional (CTI) brasileira não exige, teoricamente, condicionalidades prévias de seus parceiros. De acordo com o ex-diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Ministro Marco Farani, o objetivo é “em primeiro lugar, atender as demandas que outros países tenham, mediante transferência de solução (que encontramos para resolver nossos próprios problemas)” (*LE MONDE DIPLOMATIQUE*, 2011; OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE, 2010).

Entretanto, partimos do pressuposto apontado por autores como Albuquerque (2013), Pino (2011) e Lopes (2008) de que mesmo se a cooperação tiver como objetivo final o desenvolvimento esta não está isenta de interesses. Mesmo se não houver exigências determinadas e imediatas, é duvidoso que a cooperação não tenha como objetivo alguma retribuição.

Portanto, os países provedores de cooperação atuam com base em seus próprios interesses, que podem se manifestar de forma mais concreta por meio da obtenção de recursos energéticos, podem estar relacionados à produção de bens agrícolas ou de maneira menos mensurável como o aumento do *soft power*. Segundo Pino (2011), citado por Carvalho e Milani (2013), a CSS destaca-se como fenômeno internacional que atua em duas dimensões:

Uma dimensão política que contempla uma modalidade de cooperação entre países que querem reforçar suas relações bilaterais e coligar-se multilateralmente para ganhar poder negociador nos temas e agenda global. A outra dimensão mais técnica em que dois ou mais países adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos, tecnologia e *know how* (PINO, 2011, *apud* CARVALHO e MILANI, 2013, p. 15).

Neste sentido, o retorno que o Brasil tem com a CSS em relação ao aumento de seu *soft power* e seu poder negociador pode ser identificado em relação à conquista de cargos diretivos em Organizações importantes no Sistema Internacional, como no caso de Roberto Azevedo na Organização Mundial do Comércio (OMC) e José Graziano da Silva na Organização para Alimentação e Agricultura (FAO). Além disso, uma hipótese relacionada ao novo direcionamento da cooperação brasileira para a África é exatamente a busca por legitimação do Brasil como um ator preocupado com o desenvolvimento dos países parceiros e a obtenção de apoio para objetivos mais gerais, como no caso de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. E, ainda, a cooperação pode ter como fim a abertura de novos mercados para produtos brasileiros (*THE ECONOMIST*, 2010). Portanto, Leite e Pino

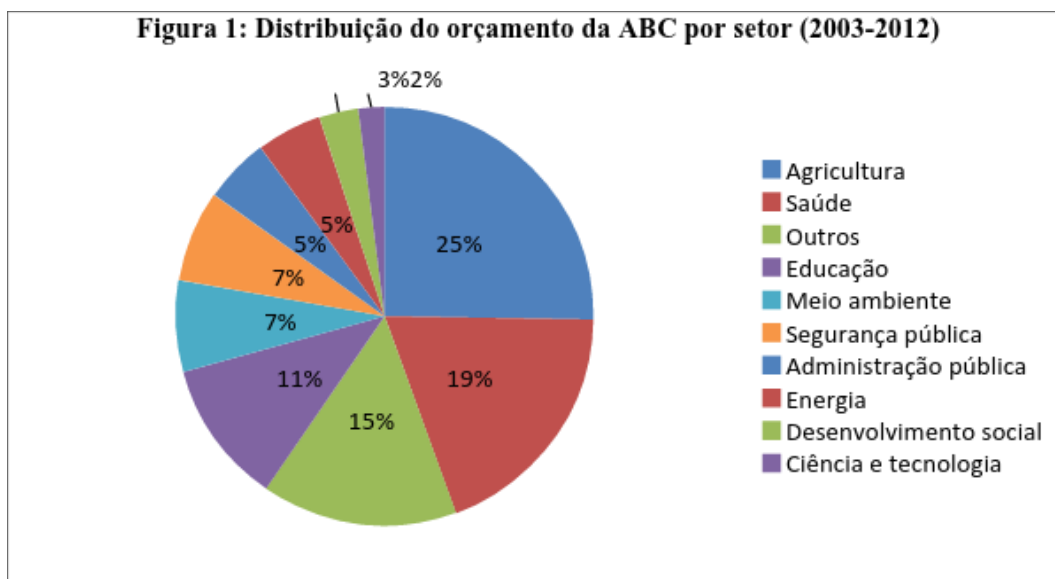
(2010) apontam que a cooperação brasileira, como instrumento da política externa, desempenha três funções adicionais: a preservação dos interesses do país, a competição por mercados e a obtenção de prestígio (LEITE e PINO, 2010).

1.2 COOPERAÇÃO TÉCNICA AGRÍCOLA BRASILEIRA

Na última década, o Brasil tem sido visado como um dos países mais atuantes no combate à fome no mundo. Um marco da inserção do tema na política externa brasileira foi a chegada de Lula da Silva à presidência. Desta forma, a bandeira da atuação do Brasil no meio internacional passou a ser o desenvolvimento social e o combate à fome. Este destaque é o reflexo de décadas de esforços para inserir o combate à fome nas preocupações políticas nacionais; da crescente institucionalização das políticas públicas de segurança alimentar e das demandas da sociedade civil por respostas governamentais mais eficazes. O governo brasileiro vem buscando projetar o Brasil como uma potência do agronegócio desde meados dos anos 1990, mas foi em meados dos anos 2000 que procurou lançar o país como uma potência da segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2013).

Desta forma, como foi mencionado anteriormente, a cooperação internacional se torna um instrumento da política externa brasileira para expandir sua influência na agenda de desenvolvimento dos PED. Devido a sua expertise em políticas de combate à pobreza, principalmente na sua vertente mais dramática, o combate à fome, o Brasil buscou compartilhar o seu conhecimento neste âmbito como um modelo a ser seguido. Na prática, ocorre o compartilhamento de competências – como técnicas de cultivo agrícola – entre o Brasil e os países recipiendários. A cooperação técnica engloba a transferência e o intercâmbio de tecnologias aplicadas a serviços básicos de educação, saúde, saneamento, segurança pública, entre outros; e também ao apoio à realização de pesquisas (LEITE, SUYAMA e POMEROY, 2013; ALBUQUERQUE, 2013).

O Brasil promove a transferência de conhecimento e capacitação em áreas nas quais acumula considerável experiência, como produção agrícola e produção industrial. As áreas que receberam o maior número de projetos de cooperação técnica entre 2003 e 2012 foram a agricultura (com 25% dos projetos), a saúde (19%) e a educação (11%) (LEITE, SUYAMA e POMEROY, 2013).



Fonte: Baseado em LEITE, SUYAMA e POMEROY, 2013.

Apesar de a cooperação técnica ser apenas uma pequena parcela da ajuda externa, esta tem recebido cada vez mais atenção do Governo Federal, pois atua simultaneamente em duas vertentes: projeta o Brasil internacionalmente e contribui para o desenvolvimento nos países receptores. Houve um grande aumento nos recursos da ABC direcionados para estas práticas desde o governo Lula: o orçamento de R\$ 4,5 milhões, em 2003, passa para R\$ 52 milhões em 2011 (*LE MONDE DIPLOMATIQUE*, 2011).

Além disso, do total de recursos despendidos entre 2005 e 2009 para ações de cooperação técnica, científica e tecnológica, “R\$ 174 milhões (69%) foram destinados a treinamentos e capacitações; R\$ 70 milhões (28%) para custos administrativos associados; e R\$ 7 milhões (3%) para a compra de equipamentos” (ABC; IPEA, 2010, p. 58). A maior parte dos recursos destinados à cooperação técnica deu prioridade à opção pela cooperação direta bilateral no lugar da multilateral.

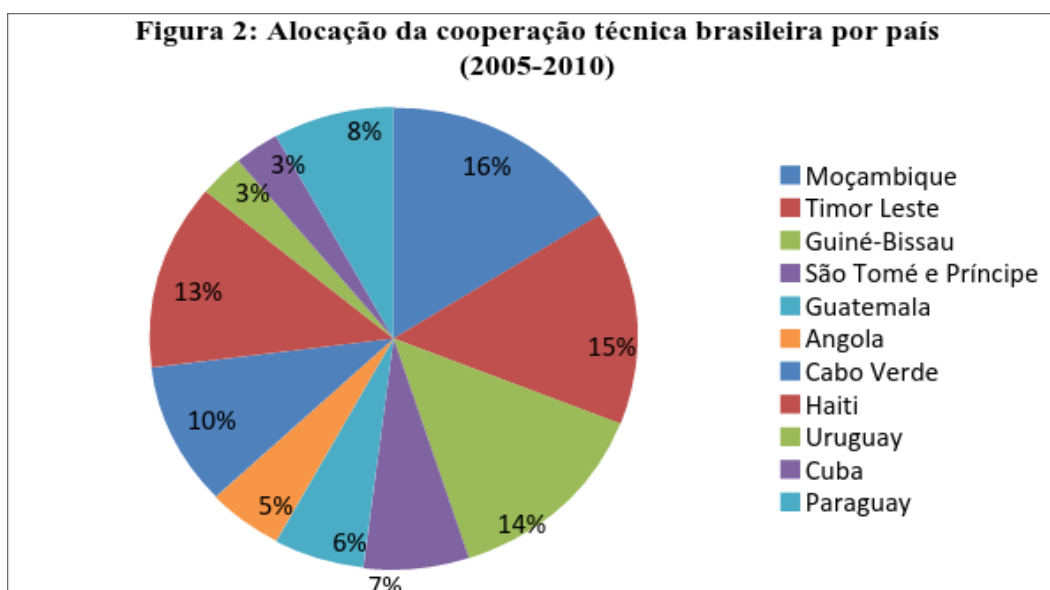
A cooperação técnica brasileira resulta de um processo de internacionalização de políticas públicas empreendidas em âmbito doméstico. A cooperação técnica Norte-Sul recebida pelo Brasil anteriormente teve grande importância para a internalização de práticas que hoje são replicadas e compartilhadas com outros países receptores.

A Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (CTC&T) do Brasil faz uso das boas práticas de desenvolvimento econômico e social – testadas e bem-sucedidas em âmbito nacional – para adaptá-las a outros países em desenvolvimento com realidades semelhantes e com os quais o Brasil compartilha aspectos históricos e culturais. Nesse sentido, a distribuição

geográfica da CTC&C do Brasil ilustra a prioridade conferida aos vizinhos da América do Sul e aos países de língua portuguesa (ABC; IPEA, 2010, *apud* ALBUQUERQUE, 2013, p. 151).

Dessa forma, Albuquerque (2013) argumenta que há um “transbordamento” da política interna para a política externa, de forma que ações e políticas que eram tratadas como questões domésticas tornaram-se vértices de projeção internacional do Brasil e passaram a estar associadas às diretrizes de formulação da política externa. Diferentemente da exportação de políticas públicas, o que ocorre na cooperação brasileira é a internacionalização destas políticas. Esta diferenciação indica a existência de legitimidade nas ações brasileiras por parte dos PED recebedores da cooperação, vinda de uma afinidade real ou construída entre os parceiros. Portanto, estas não seriam ações impostas de fora para dentro.

Este esforço de projeção do Brasil por meio da CSS está atrelado ao que Hirst, citada por Milhorange (2013), denomina como “terceira onda de interesse brasileiro pela África”, que é marcada pelo governo Lula. De forma que, entre 2005 e 2009, a África recebeu a segunda maior parte do orçamento total da CTC&T brasileira, com R\$ 64 milhões. Além disso, deve-se observar o crescimento da importância dada ao continente africano por meio do salto quantitativo no orçamento direcionado a cooperação. Enquanto em 2006 a África respondia por apenas R\$ 3 milhões em valores correntes, este número salta para R\$ 31 milhões em 2009 (ALBUQUERQUE, 2013; LEITE, SUYAMA e POMEROY, 2013).



Fonte: baseado em LEITE, SUYAMA e POMEROY (2013).

No contexto africano, é importante destacar Moçambique, que, no período delimitado pelo gráfico acima, recebeu a maior quantidade de iniciativas de CTPD. Por meio deste gráfico, é possível depreender que Moçambique é um importante parceiro de CTPD do Brasil. Os projetos de cooperação selecionados para uma análise mais aprofundada são os executados no continente africano, como o PAA África, no Malawi, Etiópia, Moçambique, Senegal e Níger; e o ProSAVANA, que está sendo implementado em Moçambique. A escolha dos projetos está relacionada à crescente importância do continente africano na CTPD brasileira e por estas iniciativas terem sido baseadas na experiência de políticas domésticas. O PAA África tem como inspiração o PAA nacional, e o ProSAVANA se baseia na iniciativa de cooperação entre Brasil e Japão no cerrado brasileiro; Dessa forma, à primeira vista estas iniciativas seriam casos de transbordamento da política doméstica para a política externa.

1.2.1 Projetos de Cooperação

Para compreender a internacionalização da dualidade de modelos de desenvolvimento agrícola serão analisadas duas iniciativas de CTPD selecionadas: PAA África e ProSAVANA. O objetivo deste tópico não é comparar os dois projetos de cooperação, mas, sim, demonstrar que a CTPD agrícola promovida pelo Brasil tem projetos diferentes que incentivam o desenvolvimento de modelos agrícolas distintos, que apresentam, por sua vez, pontos de divergência e até mesmo conflitantes.

1.2.1.1 ProSAVANA

O Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (ProSAVANA) é um programa de cooperação técnica trilateral desenvolvido pelos Governos de Moçambique, Brasil e Japão. A iniciativa tem participação do Ministério da Agricultura e apoio da cooperação técnica brasileira e japonesa.

Inspirado na experiência da cooperação Brasil-Japão no Programa de Desenvolvimento dos cerrados (PRODECER)¹, que teve início nos anos 1970, seria aplicado o mesmo arranjo institucional para a execução do programa nas savanas de Moçambique, aproveitando a similaridade das condições agrônômicas entre Brasil e Moçambique.

¹ O Prodecer foi uma iniciativa pioneira de cooperação internacional entre Brasil e Japão na região do Cerrado brasileiro, cujo objetivo era a produção de commodities, como milho, soja e trigo, para a exportação (FINGERMAN, 2014).

De forma geral, o objetivo do ProSAVANA é estabelecer novos modelos de desenvolvimento agrícola, levando em consideração as questões ambientais e socioeconômicas, almejando o desenvolvimento agrícola rural e regional voltado para o mercado e competitivo. O projeto está sendo desenvolvido na região Norte de Moçambique, no Corredor de Nacala, abrangendo dezenove municípios das províncias de Niassa, Zambézia e Nampula (PROSAVANA, 2014).

Figura 3: Municípios do Corredor de Nacala participantes do ProSAVANA



Fonte: Nota Conceitual do Plano Diretor do ProSAVANA.

O ProSAVANA tem como princípio o apoio aos produtores moçambicanos para promover a SAN e diminuir a pobreza. Além disso, as ações do projeto, em especial as relativas ao setor privado, devem estar alinhadas aos princípios do Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário – 2011-2020 (PEDSA), que consiste na estratégia nacional de desenvolvimento agrícola de Moçambique. O projeto prevê também o fortalecimento do diálogo e o engajamento com a sociedade civil de Moçambique. E, ainda,

deve ter preocupações com a mitigação de impactos sociais e ambientais relativos às ações do ProSAVANA (PROSAVANA, 2014).

Com base no objetivo e princípios elencados anteriormente, as abordagens do ProSAVANA visam a utilização dos resultados de estudos destacados, relativos às condições socioeconômicas e naturais, na implementação de modelos de desenvolvimento agrícola propícios. Buscam também o aumento na produção e na produtividade por meio de ações de aperfeiçoamento do sistema produtivo e a disponibilidade de serviços de extensão agrária. As abordagens se propõem, ainda, a promover tanto a diversificação da produção agrícola como o desenvolvimento de uma agricultura de subsistência sustentável, que preserve a soberania dos agricultores locais; buscam fortalecer a competência e a competitividade das organizações de produtores e agricultores locais, além de promover e fortalecer líderes agricultores locais para que sejam disseminados os resultados das iniciativas aplicadas; visam o estabelecimento de relações de benefícios mútuos para os pequenos produtores e empresas agrárias; o estabelecimento de núcleos agrícolas locais e o desenvolvimento de sistemas de cadeias de valor; e, ainda, a promoção de parcerias público-privadas a fim de levar ao desenvolvimento agrícola sustentável (PROSAVANA, 2014).

Tendo em vista o objetivo do ProSAVANA, foram desenvolvidos três projetos interligados: ProSAVANA PI; PD e PEM, que serão analisados separadamente a seguir.

ProSAVANA – Projeto de Investigação (PI)

Este projeto busca aperfeiçoar a capacidade de transferência e pesquisa tecnológica para o desenvolvimento agrícola no Corredor de Nacala. Esta iniciativa visa os seguintes resultados: (i) fortalecimento da capacidade operacional dos centros zonais de pesquisa Nordeste e Noroeste do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM); (ii) avaliação dos recursos naturais e do impacto ambiental resultante da utilização de novas tecnologias agrárias e das condições socioeconômicas no Corredor de Nacala; (iii) desenvolvimento de tecnologia de melhoria do solo para uso agrícola no Corredor de Nacala; (iv) desenvolvimento de tecnologias adequadas para áreas de cultivo e pecuária no Corredor de Nacala; (v) desenvolvimento e validação de nova tecnologia agrícola e implementação nas unidades demonstrativas. O ProSAVANA PI tem previsão de duração de cinco anos (2011-2016) e está sendo implementado por uma parceria entre a Embrapa, a Japan International Cooperation Agency (JICA) e o Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM). No âmbito dos esforços brasileiros, a coordenação da iniciativa é de

competência da ABC, sendo que a sua execução cabe à Embrapa por seu conhecimento técnico e experiência prévia no cerrado brasileiro.

Com o intuito de atingir os resultados destacados pelo programa as seguintes atividades estão sendo desenvolvidas: (i) fortalecimento da capacidade operacional dos centros zonais de pesquisa Nordeste e Noroeste do IIAM através da formação de pessoal do IIAM e modernização da infraestrutura; (ii) avaliação do impacto ambiental resultante da utilização de novas tecnologias agrárias e das condições socioeconômicas no Corredor de Nacala; (iii) desenvolvimento de tecnologia de melhoria do solo para uso agrícola no Corredor de Nacala; (iv) desenvolvimento de tecnologias adequadas para áreas de cultivo e pecuária no Corredor de Nacala por meio da avaliação e análise de materiais disponíveis no local; (v) desenvolvimento de nova tecnologia agrícola e implementação nas unidades demonstrativas em Lichinga e Nampula para que possam selecionar o sistema de cultivo mais adequado para o agricultor (PROSAVANA, 2014).

ProSAVANA – Plano Diretor (PD)

Este projeto visa formular o Plano Diretor através de um estudo que identifique as ações necessárias para a modernização da agricultura na região do Corredor de Nacala e redução da pobreza, dando atenção especial para os pequenos agricultores². O projeto estava previsto para dois anos (2012-2014) e sua implementação foi de iniciativa de instituições como a ABC, a JICA e o Ministério da Agricultura de Moçambique (PROSAVANA, 2014).

No princípio o projeto tinha sido desenvolvido pela FGV Projetos, da Fundação Getúlio Vargas, e um consórcio de empresas japonesas. Entretanto, a coordenação do ProSAVANA, após críticas da sociedade civil, busca organizar esferas de participação, por meio da inclusão de diversos *stakeholders* nas reuniões (ONG, agricultores, empresas privadas e organizações públicas). Por isso, o prazo estabelecido para a entrega do Plano Diretor foi adiado (FINGERMANN, 2014).

Fingermann (2014) ressalta que este estudo está dividido em duas etapas. A primeira, executada pela FGV Projetos, foi o zoneamento com o fim de direcionar o desenvolvimento agrícola a partir das características regionais. Por fim, foi proposto o Fundo

² A área de incidência do Projeto abrange 19 distritos: Monapo, Muecate, Meconta, Nampula, Mogovolas, Murupula, Mecubúre, Ribáuè, Lalaua e Malema, na Província de Nampula. Cuamba, Mecanhelas, Madimba, Ngauma, Lichinga, Majune e Sanga, na Província do Niassa. Gurué e Alto Molócuè, na Província da Zambézia.

Nacala como opção para o financiamento de atividades agrícolas locais e de investidores internos e externos. A segunda etapa, desenvolvida pelo consórcio de empresas japonesas, consiste em uma análise dos Projetos de Impacto Rápido (PIR), que foi uma iniciativa de prover financiamento às cinco empresas locais por meio do ProSAVANA Development Initiative Fund (PDIF), junto ao Grupo de Análise de Políticas de Inovação (GAPI) e a Direção Provincial da Agricultura (DPA) (PROSAVANA-PD, 2014 FINGERMAN, 2014).

ProSAVANA – Projeto de Extensão e Modelos (PEM)

O ProSAVANA PEM visa a criação de modelos de desenvolvimento agrícola comunitários com a melhoria do serviço de extensão agrária. O seu objetivo é a ampliação da produção agrária em diversas áreas de cultivo por meio da adoção de modelos de desenvolvimento agrário nas áreas-alvo do projeto. Essa iniciativa terá a duração de seis anos (2013-2019) e será coordenada pelo Ministério de Agricultura (MIAG), a JICA e a ABC (PROSAVANA, 2014).

A iniciativa busca os seguintes resultados: (i) os Modelos de Desenvolvimento Agrário com vista ao aumento da produção, de acordo com a dimensão das áreas de cultivo, são implementados e implantados nas respectivas áreas-alvo do ProSAVANA; (ii) melhoria da acessibilidade e da qualidade dos serviços de extensão agrária nas áreas-alvo do ProSAVANA.

Para atingir os resultados destacados, o projeto irá realizar as seguintes atividades: (i) compreender os atuais aspectos socioeconômicos, o tipo de agricultura/cultivo e os serviços de extensão agrária desenvolvidos pelos setores público, privado e ONGs nas áreas-alvo do ProSAVANA; (ii) preparar o plano anual de atividades para o projeto; (iii) realizar estudos base e estudos periódicos; (iv) definir modelos de desenvolvimento e formular projetos de referência a serem implementados; (v) selecionar grupos-alvo, áreas e parceiros para os projetos de referência; (vi) implementar, acompanhar e avaliar projetos de referência; (vii) envolver os setores público, privado e ONGs nos projetos de referência. E, ainda, (viii) recomendar possíveis modelos de desenvolvimento agrário com base em projetos de referência; (ix) apoiar a implementação de modelos de desenvolvimento agrário nas áreas-alvo do ProSAVANA; (x) compilar recomendações de políticas com vista à promoção de potenciais modelos de desenvolvimento agrário; (xi) identificar e selecionar possíveis intervenientes nas áreas-alvo do ProSAVANA; (xii) estabelecer metodologias de

extensão nas áreas-alvo do ProSAVANA; (xiii) preparar materiais de orientação com o intuito de promover os serviços de extensão e os modelos de desenvolvimento agrário nas áreas-alvo do ProSAVANA. Além de outras atividades, como: (xiii) desenvolver ações de formação e/ou formação no terreno para técnicos extensionistas agrários públicos, privados, ONGs e produtores rurais; (xiv) apoiar e promover os serviços de extensão por meio de técnicos extensionistas agrários públicos, privados e ONGs; (xv) compilar recomendações de políticas com vistas à melhoria dos serviços de extensão agrária no sentido de um desenvolvimento rural sustentável e para que tenham reflexo nas estratégias provinciais.

O ProSAVANA está permeado pela dualidade de modelos de desenvolvimento agrícola, que vão do agronegócio à agricultura familiar, de forma que esta iniciativa atua nessas duas frentes: dando apoio ao agronegócio, fornecendo a estes investidores o conhecimento sobre o local, as condições de produção e os pacotes de desenvolvimento tecnológico; e dando apoio à agricultura familiar, que, segundo Santana (2014), necessita de mais assistência técnica, e de organização social para absorver a tecnologia. Esta dualidade de modelos se apresenta até mesmo regionalmente, pois enquanto na área de Nacala seria dada ênfase para o modelo da agricultura familiar, na região de Lichinga, que, de acordo com Santana (2014), tem grandes espaços vazios e condições agroeconômicas similares às do cerrado brasileiro, a ênfase seria em grandes projetos do modelo do agronegócio.

Assim como acontece no Brasil, os dois modelos de desenvolvimento agrícola cumpriram papéis diferentes: o agronegócio seria voltado para produtos de exportação, ajudaria o país a dispor de uma renda própria e se tornar menos dependente de doações externas e geraria excedentes na balança de pagamentos, dando mais autonomia para o Governo Moçambicano. Já a agricultura familiar produziria para abastecer o mercado interno e promover a SAN (SANTANA, 2014, entrevista à autora).

No contexto de Moçambique, nas regiões férteis e de fácil acesso já transparecem conflitos entre as pessoas pela terra. Devido ao aumento da população previsto, as terras utilizadas pela população poderão ficar saturadas, impossibilitando o seu uso para atividades agrícolas sustentáveis. De acordo com o sistema tradicional de gestão das terras, o direito às terras pelos agricultores é baseado na real ocupação e cultivo das terras. Neste sistema os agricultores são incentivados a expandir sua área de cultivo. Deste modo, o incentivo do ProSAVANA ao agronegócio poderia ter um efeito de concentração de terras, similar à dinâmica brasileira, agravando a disputa territorial já existente (*vide* Anexo B – Documentos relacionados ao ProSAVANA).

Neste sentido aparecem diversas críticas ao ProSAVANA, que culminaram na Conferência Triangular dos Povos frente ao ProSAVANA, realizada em agosto de 2013, em Maputo. Para a elaboração do Plano Diretor do ProSAVANA, a Fundação Getulio Vargas, por meio da GV Agro, foi contratada. Segundo as críticas ao projeto, este instituto de pesquisas está vinculado a grandes corporações da agricultura industrial. Desta forma, as críticas apontam que este projeto se aproximaria mais de um investimento destas corporações, apoiado pela ABC e financiado por bancos públicos brasileiros, que favoreceriam os interesses privados. Esta crítica seria confirmada ainda pelo fato de ter sido realizada uma missão ao território moçambicano de empresários da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), planejada pela ABC (*BRASIL DE FATO*, 2013).

No entanto, a região do Corredor de Nacala é uma região habitada por mais de quatro milhões de camponeses que ali se organizam e produzem. As críticas ao projeto apontam que estes produtores viram seus sistemas de produção de base familiar e sua terra ameaçados e buscaram fortalecer as suas organizações e estabelecer ligações com parceiros no Japão e no Brasil, com organizações do cerrado brasileiro, que enfrentam dificuldades com a ampliação do agronegócio. Deste modo, buscaram disseminar informações sobre os riscos do ProSAVANA naquela região e pressionar os três governos parceiros para que eles fossem consultados na formulação do projeto e pudessem monitorá-los (*BRASIL DE FATO*, 2013).

A reivindicação dos pequenos agricultores moçambicanos resultou na elaboração da Carta Aberta das Organizações e Movimentos Sociais Moçambicanas aos Presidentes de Moçambique, Brasil e Primeiro-Ministro do Japão, veiculada em maio de 2013, e, ainda, na realização da Conferência Triangular dos Povos, que teve participação de atores que apoiam estas reivindicações no Brasil e Japão. Dentre as reivindicações expressas na Carta, as organizações participantes manifestaram que os recursos desembolsados na execução do ProSAVANA deveriam ser realocados para a elaboração de um Plano Nacional de Apoio à Agricultura Familiar Sustentável. A Carta sustenta, ainda, que o governo moçambicano deve dar prioridade à soberania alimentar e à agricultura de conservação e agroecológica, como a única maneira sustentável para promover a SAN (*BRASIL DE FATO*, 2013).

Portanto, na prática, mesmo que inserido no discurso da segurança alimentar, críticas aos resultados da execução do ProSAVANA apontam que este acabou tornando-se um projeto de desenvolvimento do agronegócio moçambicano, principalmente para a produção de gêneros alimentícios, como a soja, e voltada para os mercados asiáticos. Essa dualidade dos modelos agrícolas promovidos nas iniciativas de cooperação agrícola do Brasil para com

Moçambique reforça as disfunções encontradas em âmbito doméstico (ALBUQUERQUE, 2013).

Diante dessa dualidade de modelos de desenvolvimento agrícola no ProSAVANA, é necessária uma análise do processo de formulação do projeto para que se entenda as principais razões da reprodução dessa dicotomia que também ocorre no âmbito doméstico brasileiro.

1.2.1.2 PAA África

O PAA África (Purchase from Africans for Africa) é uma iniciativa *multi-stakeholder*, que visa promover a SAN e a gerar renda para produtores e comunidades vulneráveis em Estados africanos. O projeto foi desenvolvido a partir da experiência brasileira no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), concebido para reforçar a erradicação da fome e da desnutrição, e se apresenta como uma chance estratégica para a cooperação horizontal com os Estado africanos. Os principais parceiros nesta iniciativa são a FAO, o Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional e o governo brasileiro (KLUG e SOUZA, 2012; PAA ÁFRICA, 2014).

O PAA África tem dois focos: assistência para o desenvolvimento da capacidade produtiva da agricultura familiar e a satisfação do direito humano à alimentação adequada. O projeto tem origem no “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, que buscou reforçar a parceria entre o Brasil e os Estados africanos na questão do desenvolvimento agrícola e combate à fome, o encontro ocorreu no Brasil em 2010 (SANTOS, 2012; PAA ÁFRICA, 2014).

A iniciativa engloba cinco projetos preliminares de pequeno porte, que buscam dar assistência às comunidades para combater a insegurança alimentar e nutricional em cinco países da África Subsaariana: Malawi, Etiópia, Moçambique, Senegal e Níger. O projeto reúne medidas emergenciais de reintegração agrícola e de assistência alimentar com planos de avanços para que os pequenos agricultores contem com uma demanda estruturada. As ações dão aos agricultores suporte na produção e comercialização de alimentos, como leguminosas e cereais, e simultaneamente auxiliam complementando e diversificando a dieta dos consumidores. Além disso, a expertise do Brasil e seu reconhecimento político e técnico no enfrentamento à insegurança alimentar poderão colaborar para o diálogo em relação às políticas públicas para um plano de transição de longo prazo para compras locais e

assistência alimentar, com bastante envolvimento da sociedade civil (PAA ÁFRICA, 2014; KLUG e SOUZA, 2012).

Uma das políticas públicas brasileiras de referência é a aquisição de alimentos da agricultura local para a alimentação escolar. Essa iniciativa substitui o enfoque clássico da transferência de tecnologia e assistência alimentar por uma abordagem cooperativa e participativa. Esta visa promover a melhora na qualidade nutricional e a competência de aprendizado dos alunos por meio do acesso aos alimentos de qualidade, fornecida por pequenos produtores locais. Existe ainda uma iniciativa similar do PMA que visa à capacitação de associações e dos pequenos agricultores para que estes vendam seus produtos para o programa Purchase for Progress (P4P)³ (PAA ÁFRICA, 2014).

Em relação aos atores responsáveis pela formulação e execução do programa, no governo brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), por intermédio da Coordenação Geral de Ação Internacional de Combate à Fome (CGFome) coordena a interação dos parceiros do PAA África. Em conjunto com as agências participantes do PAA África, a CGFome tem a função central de formular as diretrizes políticas com as instituições parceiras e incluir novas parcerias, até mesmo com atores da sociedade civil. A participação de outros ministérios no projeto se dá através do Comitê Consultivo, composto por integrantes do Consea e MDS (PAA ÁFRICA, 2014; MALUF, 2014).

O PMA, por sua vez, atua como comprador dos produtos dos pequenos agricultores através do programa P4P, além de possibilitar o acesso aos mercados para pequenos agricultores. O PMA estabelece, ainda, parcerias para auxiliar os agricultores na superação de diversos desafios, como garantir insumos de qualidade, acesso ao crédito e negociação de preços. A função do PMA no PAA África é vincular os pequenos agricultores às organizações apoiadas pelo P4P, para realizar a aquisição de alimentos voltados, principalmente, para a alimentação escolar (PAA ÁFRICA, 2014).

O Programa PAA África inclui também, além do componente operacional, atividades de aprendizagem e partilha de conhecimentos que são executadas em parceria com o Centro de Excelência contra a Fome do PMA. O Centro lança mão de um conjunto de ferramentas para promover políticas de diálogo e de planejamento, tais como visitas de estudo, missões

³ O P4P é uma iniciativa que busca interligar a demanda do PMA por produtos alimentares básicos com a expertise técnica de uma ampla gama de parceiros para apoiar os pequenos agricultores a aumentar sua produção agrícola e vender o excedente a um preço justo. Ao fornecer um mercado para os pequenos agricultores e apoiá-los para melhorar a qualidade da produção e aumentar as suas vendas para o PMA, bem como outros compradores, a iniciativa busca transformar a aquisição local de alimentos do PMA em uma ferramenta vital para enfrentar a fome (PAA ÁFRICA, 2014).

técnicas, oficinas em países e o oferecimento de assistência técnica (PAA ÁFRICA, 2014).

O papel da FAO no projeto é de disponibilizar sua expertise técnica em questões relacionadas à produção agrícola e nutrição, como a distribuição de sementes, ferramentas e insumos, a capacitação de agricultores e extensionistas rurais, além de projeto e implementação de hortas escolares. A FAO auxilia a cooperação horizontal entre a África e o Brasil através de consultores internacionais, que estimulam a troca de conhecimento e o desenvolvimento de parcerias de diálogo entre instituições entre os participantes do projeto (PAA ÁFRICA, 2014).

O DFID (Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional) trabalha ao lado de outros membros do grupo consultivo para ajudar a conceber e orientar o programa, para oferecer apoio por meio de sua rede internacional, e contribuir para o financiamento de atividades do PAA África (PAA ÁFRICA, 2014).

A metodologia do projeto conta com duas etapas de implementação distintas e complementares. A primeira constitui uma avaliação diagnóstica da competência produtiva e institucional das agências da ONU e das associações de pequenos produtores, que serão reforçados na Etiópia, Malaui, Moçambique, Níger e Senegal. A segunda etapa compreende a elaboração de uma estratégia para implementar um programa de aquisição de alimentos para a assistência alimentar. O monitoramento e a avaliação dos projetos de curto prazo serão feitos a partir da troca de experiências entre o Brasil, países africanos, as agências da ONU e o PAA África. A realização destes projetos de curto prazo será progressiva: na primeira etapa, será executada na Etiópia, Moçambique e Senegal, e, durante esse intervalo, Níger e Malaui estarão sendo monitorados e avaliados. As iniciativas de pequena escala serão implementadas no Níger e Malaui após uma segunda etapa de captação de recursos.

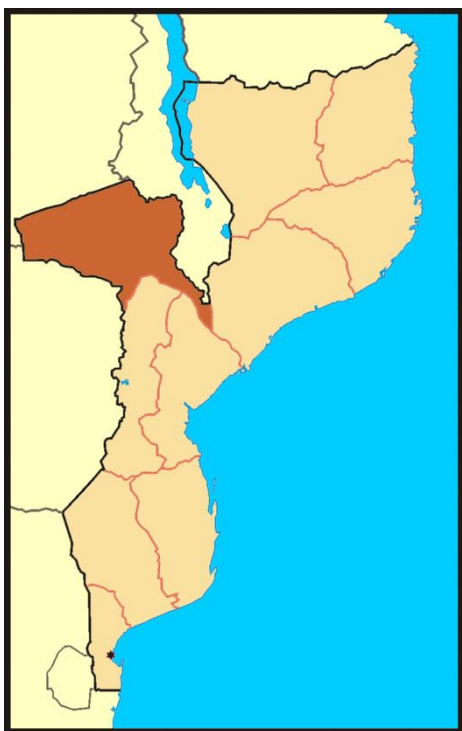
O programa é flexível com relação aos itens alimentícios oferecidos pelos pequenos agricultores. Esse aspecto pode consolidar o fornecimento de alimentação diversificada e nutricionalmente balanceada nos programas de assistência alimentar. Além disso, produtos cultivados e distribuídos regionalmente provavelmente estarão de acordo com os hábitos alimentares locais. É uma estratégia para consolidar alternativas de mercado para itens agrícolas e diversidade de alimentos que serão menos afetados pela volatilidade dos preços internacionais de comida (KLUG e SOUZA, 2012). Essa dinâmica está relacionada ao

conceito de soberania alimentar, que visa embasar políticas públicas que fortaleçam as relações agroalimentares em menor escala geográfica (MARQUES, 2010).

PAA África – Moçambique

Em Moçambique, a iniciativa do PAA África está sendo implementada na província de Tete (distritos de Angonia, Cahora Bassa e Changara). O projeto reconhece a importância da sociedade civil na promoção da SAN e no desenvolvimento rural, portanto busca realizar parcerias com organizações locais e regionais de agricultores, além de outras organizações da sociedade civil (PAA, 2014).

Figura 4: Província de Tete, Moçambique.



Fonte: Wikipédia, 2014.

Levando em conta o contexto de insegurança alimentar e as condições produtivas em Moçambique, o PAA África tem como objetivo o apoio à produção local em regiões rurais para, através da alimentação escolar, diminuir a vulnerabilidade dos produtores a choques exógenos e promover a SAN no país. A longo prazo, a meta é promover a SAN melhorando a produtividade dos pequenos produtores e assegurando a disponibilidade de alimentação nutritiva cultivada localmente para o PMA. Especificamente, deseja-se aumentar a produção

de milho e feijão por pequenos agricultores, assim como a quantidade adquirida pelo PMA por meio de organizações de pequenos agricultores (PAA, 2014).

Para atingir os objetivos destacados anteriormente, o PAA África realizará as seguintes atividades: (i) identificar associações de agricultores, investigar a cadeia de valor e as dificuldades de acesso ao mercado para assegurar a sustentabilidade e viabilidade das ações do projeto; (ii) selecionar os sistemas de produção mais convenientes e determinar protocolos de treinamento a serem utilizados; (iii) realizar capacitações relativas aos sistemas de produção para maximizar a produtividade de pequenos agricultores; (iv) fornecer treinamento e infraestrutura para adequar o armazenamento e manuseio dos alimentos pós-colheita; (v) realizar aquisições de alimentos públicas locais e delimitar as limitações em relação a intervenções futuras; (vi) envolver na iniciativa as autoridades locais, organizações não governamentais (ONGs), governo e técnicos em sistemas produtivos de alimentos e de aquisições institucionais; (vii) adquirir e dar concessão de insumos agrícolas e utensílios para organizações de agricultores.

Introduzidos estes projetos de cooperação, ratificamos a promoção do agronegócio e da agricultura familiar na CTPD prestada pelo Brasil nas iniciativas selecionadas. No entanto, o questionamento sobre a internacionalização desta dualidade necessita de esclarecimentos sobre a caracterização de cada modelo e seus pontos de divergência, que serão apresentados no subcapítulo seguinte.

1.3 DUALIDADE OU ESTRATÉGIA DE POLÍTICA EXTERNA?

Uma das principais áreas de cooperação brasileira é a agricultura. Neste tema, o Brasil vem estabelecendo projetos desde os anos 1990. Entretanto, apenas a partir do reconhecimento internacional de políticas públicas implementadas no Brasil relativas ao fomento à agricultura familiar e combate à fome, e após a crise internacional de alimentos em 2008, a preocupação com a segurança alimentar dos países receptores da cooperação passou a ser questionada.

No âmbito doméstico é possível identificar dois modelos de agricultura, que são reconhecidos por órgãos distintos do Estado: o agronegócio e a agricultura familiar. Esses modelos apresentam características próprias que os diferenciam e os tornam contraditórios em alguns pontos, no entanto a dualidade entre os modelos de desenvolvimento agrícola não é consenso. Para Valente (2008), o dualismo entre o

agronegócio e a agricultura familiar parte de uma crença dos movimentos sociais, da mídia e mesmo de parte da academia.

A autora aponta que estudiosos como José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay acreditam que o agronegócio no Brasil não se caracteriza somente por grandes produtores e que para estes não haveria uma oposição entre agronegócio e agricultura familiar. Neste sentido, destaca-se o exemplo da indústria de exportação de frango brasileira, que é de base, mas pode ser caracterizada como agronegócio.

Valente (2008) dá ênfase a uma simplificação destes modelos agrícolas por meio das críticas de Veiga (2004). Para o autor, existe uma visão incorreta da agricultura familiar como um modelo rudimentar, sem competitividade, cuja produção é de baixa renda, em contraposição a grandes fazendeiros, estes, sim, inseridos no agronegócio. O autor argumenta, ainda, que o agronegócio é composto por cadeias produtivas, e que em etapas primárias são compostas em grande parte por atividades de agricultores e pecuaristas familiares.

Apesar de a agricultura familiar e o agronegócio terem pontos de contato, é possível estabelecer uma diferenciação entre estes, destacando suas principais características de forma não simplificada. Tendo em vista as críticas elencadas acima, discutiremos esta dualidade a partir da descrição de cada modelo, suas características e pontos de divergência.

A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Nesta, a agricultura familiar é definida da seguinte forma:

Art. 3º) Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

(Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006)

De acordo com esta definição, o agricultor familiar deve ter uma pequena propriedade, até quatro módulos fiscais (como disposto no art. 4º da Lei nº 8.629/93)⁴. Ter como mão de obra predominante os familiares. Sua renda familiar não precisar ter origem predominantemente nas atividades econômicas relativas ao próprio estabelecimento, porém um percentual mínimo de sua renda familiar deve ser relativo a práticas econômicas do seu empreendimento (definido pela Lei nº 12.512, de 2011). E, ainda, este deve dirigir seu estabelecimento juntamente com sua família.

Partindo da conceituação de agricultura familiar definida por lei, é necessário diferenciar este modelo de desenvolvimento agrícola do modelo relativo ao agronegócio. Segundo Valente (2008), o termo agronegócio tem origem no conceito de *agrobusiness* de Davis e Goldberg (1957) e parte do contexto estadunidense. Este se refere às relações de dependência entre a produção agropecuária, a indústria de alimentos, as indústrias de insumo e o sistema de distribuição.

Apesar de se aproximarem em alguns aspectos, historicamente estes dois modelos apresentam pontos de divergência bastante marcantes. Neste sentido, Valente (2008) aborda a visão de autores como Delgado (2005) e Oliveira (2004). Os autores afirmam que o agronegócio é um modelo marcado por contradições, este liga o grande capital agroindustrial e financeiro a grandes propriedades fundiárias, levando a um projeto de expansão territorial e agrícola bastante excludente. Deste projeto, ficam excluídos o emprego de mão de obra não qualificada, os indígenas, o meio ambiente protegido, a reforma agrária e a função social da propriedade fundiária.

O agronegócio costuma estar relacionado, ainda, a grandes porções de terra, o que contribuiu para a concentração fundiária, que tende à monocultura e à utilização de alta tecnologia. Já a agricultura familiar, que está disposta em pequenas propriedades de terra, tem bastante dependência dos programas governamentais de assistência técnica e crédito (ALBUQUERQUE, 2013).

No Brasil enquanto o agronegócio está em grande parte voltado para as exportações de algumas poucas *commodities* agrícolas, a agricultura familiar responde por grande parte do abastecimento alimentar doméstico e é intensiva em mão de obra. De acordo com o Censo de 2009 do IBGE, no ambiente doméstico a agricultura familiar produz aproximadamente

⁴ O tamanho destes módulos fiscais irá variar conforme os municípios no território brasileiro a depender das condições de produção; infraestrutura instalada; disponibilidade tecnológica e condições naturais. Na região Norte o tamanho máximo para um módulo fiscal é de 100 ha; já o tamanho mínimo é de 5 ha, que vale para algumas capitais. A Lei nº 8.629/1993 determina que a pequena propriedade tenha de um até quatro módulos fiscais (Senado Federal, 2014).

70% do alimento consumido internamente; 74% da mão de obra no campo é empregada pela agricultura familiar (4,4 milhões de famílias); porém, constitui somente 24% das terras empregadas em atividades agricultáveis, e 14% do crédito disponível (IBGE, 2009).

A criação do MDA reforçou a representação da agricultura familiar. Além disso, as políticas públicas legitimaram esta percepção dicotômica do espaço agrário brasileiro: o Plano Safra garante financiamentos para o agronegócio em detrimento da agricultura familiar, que, por sua vez, é diretamente amparada pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (MILHORANCE, 2013).

Diante desta dicotomia, o governo Lula procurou executar uma estratégia de coexistência pacífica entre os dois modelos agrícolas. Desta forma, houve esforços para uma integração das ações públicas, como é o caso do Programa Mais Alimentos (PMA), que surge com o objetivo de apoiar as grandes cooperativas, assim como a empresas agrícolas familiares (IDEM).

Essa distinção se faz presente na própria dinâmica ministerial federal, em que a agricultura familiar é tratada essencialmente pelo MDA, enquanto o agronegócio é assunto primordial do MAPA.

Caso único no mundo, o Brasil tem dois ministérios de agricultura vivendo uma guerra surda por atenção e recursos, um cuidando de mecanismos tradicionais de política agrícola e outro, de reforma agrária e da agricultura familiar (JANK *apud* VALENTE, 2006, p. A2).

Desta forma, os modelos são tratados de forma geral pelas respectivas burocracias, que podem apresentar interesses divergentes em alguns temas. Como a agricultura brasileira está permeada por esta dicotomia nos modelos e burocracias, estes modelos são tratados de forma singular e muitas vezes não integrada pelo governo⁵. Isso traz diversas implicações no âmbito interno e também para a cooperação técnica agrícola internacional, especialmente para o tema da SAN.

Recentemente, a estrutura institucional da cooperação brasileira é demasiadamente fracionada, de forma que diversos atores e ministérios estão envolvidos em sua formulação e execução, distanciando-se do reconhecido insulamento do MRE. Na área agrícola, além da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que está inserida no MRE, outras instituições

⁵ Estas diferenças também são evidentes no Congresso e nos debates da sociedade civil, mas, nos limites desta pesquisa, não adentraremos essa discussão.

participam: o MAPA, o MDA, o MDS, o Ministério da Educação e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Além desses atores, o Consea, que é composto por representantes governamentais e da sociedade civil, também acompanha os esforços de CSS. Sem falar na participação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), do setor privado e universidades públicas (MILHORANCE, 2013; ALBUQUERQUE, 2013).

De acordo com Milhorance (2013), a política externa brasileira:

É atualmente fruto de coalizões de interesse de atores internos e internacionais, com capacidades variadas de influência. Nesse contexto, alguns dos traços que caracterizam este período são a consolidação da pluralização de atores e a politização da política externa. Os trabalhos sobre a circulação internacional de políticas públicas também evidenciam a fragmentação do Estado. Tais atores intraestatais dispõem de recursos assimétricos e não intervêm necessariamente em todas as etapas do processo de transferência. Possuem, normalmente, autonomia para conduzir em seu setor as atividades de cooperação internacional, em função de suas próprias concepções do “interesse geral” (MILHORANCE, 2013, p. 13).

Na internacionalização de políticas públicas brasileiras, os atores que se mobilizam a favor da generalização de políticas ou modelos são centrais. Estes divulgam informações, instruem e influenciam os decisores político-administrativos. Assim, estes atores são promotores políticos e, como apontam Ancelovici e Jenson (2012), citados por Milhorance (2013), são basilares no processo de conversão de ideias e de práticas locais em “modelos tipo”, por meio da “padronização”. A cooperação técnica agrícola brasileira era formada, de modo geral, por iniciativas da Embrapa na transferência de informações e tecnologias até recentemente, quando, com a participação mais incisiva do MDA, projetos voltados para a agricultura familiar foram implementados (MILHORANCE, 2013).

As políticas públicas voltadas para a agricultura resultam de uma disputa histórica entre duas visões diferentes de desenvolvimento. No âmbito interno, o governo Lula buscou criar uma coexistência pacífica entre esses dois modelos, esforço este que será levado para a política externa brasileira em seus projetos de cooperação técnica agrícola. A divergência das políticas públicas e a dicotomia institucional historicamente característica da agricultura brasileira inevitavelmente terá reflexos na cooperação brasileira, porém a coexistência pacífica entre os dois modelos parece predominar no discurso da diplomacia brasileira. Portanto, Milhorance (2013) destaca que a cooperação técnica agrícola não abarca

nem reflete os debates políticos da sociedade brasileira, mas, sim, o debate da forma como este foi institucionalizado.

Um exemplo da tentativa de conciliação entre estes dois modelos agrícolas é o Programa ProSAVANA, que tem como objetivo a promoção da segurança alimentar através da estruturação e aumento da produtividade da agricultura familiar e a produção de excedentes exportáveis utilizando técnicas do agronegócio. Desta forma, utiliza uma estratégia dual, que dá suporte, num mesmo arcabouço institucional, aos pequenos e médios agricultores, como também aos produtores direcionados para o agronegócio e mercados externos (ALBUQUERQUE, 2013; MILHORANCE, 2013).

Portanto, na prática, mesmo que inserido no discurso da segurança alimentar, críticas aos resultados da execução do ProSAVANA apontam que este acabou se tornando um projeto de desenvolvimento do agronegócio moçambicano, principalmente para a produção de gêneros alimentícios, como a soja, e voltada para os mercados asiáticos. Essa dualidade dos modelos agrícolas promovidos nas iniciativas de cooperação agrícola do Brasil para com Moçambique reforça as disfunções encontradas em âmbito doméstico (ALBUQUERQUE, 2013).⁶

Por outro lado, mais focado no incentivo à agricultura familiar e na promoção da segurança alimentar, o programa PAA foi internacionalizado através da iniciativa do PAA África, que combina instrumentos de apoio à produção e à comercialização; o programa garante a demanda e a distribuição dos produtos agrícolas dos grandes e pequenos agricultores.

Portanto, através desses dois exemplos de programas da cooperação técnica agrícola, é possível notar que os dois modelos de desenvolvimento rural estão presentes.

Estes modelos são resultantes de diversas disputas por políticas públicas, apoio orçamentário e legitimação. Porém, o modelo da agricultura familiar foi inserido nas iniciativas de cooperação brasileira sem que a agroindústria de exportação perdesse sua relevância.

A internacionalização de políticas públicas brasileiras permitiu a maior participação de outros atores na política externa de cooperação, que não o Itamaraty, pois estes detinham

⁶ O ProSAVANA é criticado por organizações da sociedade civil, como a União Nacional dos Camponeses (Unac), a Justiça Ambiental (JA!), e a Plataforma Provincial da Sociedade Civil de Nampula, todas moçambicanas.

a expertise na execução destas políticas em âmbito doméstico, como é o caso da Embrapa e do MDS (ALBUQUERQUE, 2013). Por meio da inserção da CSS na agenda da política externa brasileira, a formulação e implementação das políticas tornam-se fruto da barganha entre atores institucionais e não governamentais no âmbito interno do país. Portanto, para compreender como e porque são tomadas as decisões sobre CSS serão discutidos modelos analíticos de política externa, além de outras contribuições da literatura de Análise de Política Externa (APE), no capítulo seguinte. Analisar a CSS brasileira através dos interesses de política externa dos atores que a formulam permite entender o que determina a internacionalização de dois modelos agrícolas distintos na cooperação técnica brasileira (CARVALHO e MILANI, 2013).

2 APORTES TEÓRICOS: ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E A FORMULAÇÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA AGRÍCOLA BRASILEIRA

Os estudos sobre a Política Externa Brasileira levam-nos a entender que atualmente não é possível delegar apenas a agentes individuais ou mesmo a uma instituição o processo de tomada de decisão em política externa. Isso decorre do fato de que a formação de interesses e preferências nacionais tem origem na interação de diversos atores e instituições. Assim, o entendimento do processo de formulação da cooperação técnica agrícola brasileira deve partir de uma análise dos distintos agentes envolvidos em seu processo decisório e da forma como estes participam, seja por influência, resistência ou participação direta.

A abertura do processo de formulação da Política Externa Brasileira para a participação de novos atores decorre de uma mudança no perfil do processo de formulação. De acordo com algumas interpretações, essa agência apresenta um histórico insulamento que a afastaria de influências externas, entretanto, recentemente alguns pontos de ligação com instâncias e agentes com interesses diversos, fora do corpo diplomático, têm permitido uma maior abertura. Se antes era possível estabelecer uma separação clara entre as esferas da política externa e da política doméstica, hoje esta fronteira é bastante porosa (ALBUQUERQUE, 2013).

A cooperação técnica agrícola brasileira está inserida no processo de abertura da formulação da Política Externa Brasileira, que estaria ocorrendo desde os anos 1990. Além do Itamaraty, outros agentes participam da sua formulação e execução, cada um com interesses e preferências particulares. Tendo em vista a multiplicidade de agentes participantes, a visão do Estado Brasileiro como um ator racional coeso, unitário, monolítico e que possui um interesse nacional predeterminado e constante não contribuiria para responder a questão estudada (ALBUQUERQUE, 2013; BRASIL, 2013; PUENTE, 2010).

Portanto, a análise da formulação dos projetos aqui pretendida será pautada nos condicionantes domésticos, como preconizado pelo campo da Análise de Política Externa (APE). A literatura relativa a APE apresenta diversas ferramentas teóricas por meio das quais é possível compreender o processo de formulação da cooperação técnica agrícola brasileira. Este capítulo buscará apresentar algumas das principais contribuições dessa literatura, a fim de definir o aporte teórico em que iremos nos basear. A escolha de modelos e ferramentas teóricas está fundada nas evidências encontradas pelos estudos da cooperação técnica agrícola brasileira, realizados por meio da revisão da literatura, entrevistas e pesquisa

documental, que apontam importante papel explicativo a atores, suas preferências e competências, bem como entre a interação entre esses. Assim, o subcapítulo a seguir apresenta o modelo de APE que utilizaremos ao mesmo tempo em que o justifica a partir de nossas observações.

2.1 ANÁLISES DE POLÍTICA EXTERNA – A IMPORTÂNCIA DAS PREFERÊNCIAS

A política externa de um país, apesar de remeter às relações exteriores, é conduzida tanto no ambiente nacional como no internacional, de forma que a APE envolve não só variáveis internacionais, mas também domésticas, que, por sua vez, são determinantes no estabelecimento do comportamento internacional do país. Entretanto, como já amplamente debatido pela literatura de APE, nem sempre os estudos sobre política externa levaram em consideração os condicionantes domésticos e o processo decisório (ALLISON, 1969; FRIEDEN, 1999; HUDSON e VORE, 1995; CARLNAES, 1992; SMITH, HEDFIELD e DUNNE, 2008).

Segundo Hudson e Vore (1995), o período da Guerra Fria pode ser visto como a idade de ouro das teorias centradas no processo decisório. A partir deste período, surgiram mais abordagens focadas em atores específicos, em detrimento de teorias mais generalistas que assumiam a importância dos condicionantes domésticos, porém não os investigavam.

Por meio dessas abordagens, que ligam aspectos internos do Estado à tomada de decisões em política externa, abre-se a “caixa-preta” estatal, ou seja, verifica-se a correlação entre níveis de análise. Em essência, a APE estuda o processo de tomada de decisões em política externa para compreender as relações internacionais.

Hudson e Vore (1995) destacam como as relações internacionais são abordadas pela literatura de APE. O Estado é visto como um conglomerado de atores e unidades intranacionais. O Estado brasileiro poderia significar certos indivíduos, um conjunto de burocracias ou grupos formalmente constituídos com um mandato que se envolvem em assuntos internacionais.

Além disso, em qualquer questão, estas entidades poderiam estar trabalhando paralelamente e suas ações podem até mesmo não se combinar logicamente em uma política externa coerente do Brasil. Para estudiosos de APE, o interesse nacional, um conceito que se situa no centro das análises realistas de Relações Internacionais, é visto como o resultado de confronto de interesses e preferências de vários atores, que não necessariamente

coincidem, e se relacionam de forma coerente para formar um interesse nacional objetivo (HUDSON e VORE, 1995).

Na formulação dos projetos de cooperação técnica agrícola brasileiros adotamos como recurso metodológico o pressuposto de que cada ator participante tem preferências definidas. Frieden (1999) aponta que, em todo contexto, os atores preferem algum resultado a outro e elaboram uma estratégia para atingir o maior resultado preferido possível. A partir de suas preferências, o ator classifica do mais positivo para o menos positivo os resultados possíveis em um dado contexto. A estratégia do ator é o seu esforço de se aproximar o máximo possível dos resultados preferidos. As preferências são tidas como dadas em uma interação e são mantidas constantes a fim de que se possa analisar outros fatores. No caso deste trabalho, buscamos avaliar a interação entre as burocracias e, especificamente, o papel do MRE como coordenador e árbitro entre as demandas de outras burocracias na elaboração da política externa de cooperação internacional agrícola.

As contribuições de Frieden (1999) sobre as preferências dos atores, a estratégia e o ambiente são de grande importância para os estudos de negociações. De acordo com o autor, é prática e analiticamente importante separar as preferências dos Estados, grupos e indivíduos do ambiente estratégico em que estes atores se enfrentam. Também é importante manter constante as preferências para as rodadas de interação. Isso permite ao analista explorar como as preferências e diferentes ambientes afetam os resultados.

Porém, é difícil observar as preferências dos atores separadas dos resultados da política externa. Este método, no entanto, possui uma limitação que deve ser levada em conta, é muito difícil de entender se um efeito foi causado pela ação intencional de um grupo ou indivíduo ou, ainda, se isso foi o resultado da interação entre grupos ou indivíduos em um ambiente dado. Reconhecido este limite, Frieden (1999) apresenta três formas de identificar as preferências dos decisores: suposição; observação ou indução e dedução. Adotaremos as técnicas da observação ou indução para identificar as preferências dos principais atores que participam da formulação dos projetos de cooperação técnica agrícola brasileiros.

Frieden (1999) aponta que o método mais fácil para identificar as preferências dos atores seria o da suposição. Aplicado às Relações Internacionais, um das principais suposições é a de que os Estados buscam maximizar o seu bem-estar. Porém, segundo o autor, esse julgamento é muito incerto por que não define bem-estar e simplifica as preferências dos atores por assumir que o Estado reflete as preferências dos cidadãos. Deste

modo, existem complicações de assumir as preferências nacionais e por isso há um grande debate nas Relações Internacionais de como identificar as preferências, diferentemente do campo de estudo da Economia.

Para mostrar a complexidade das preferências nacionais em contraposição às preferências dos atores na Economia, o autor compara estas duas áreas de estudo. Frieden (1999) destaca que na Economia se assume frequentemente que os indivíduos e as empresas são maximizadores de riqueza ou de lucro. Tendo esta preferência dos indivíduos e empresas como dadas, as variações na atuação destes atores poderão ser atribuídas somente às estratégias adotadas e a variação no contexto em que atuam. Ambos os fatores variantes são exógenos aos atores.

Já no estudo da política internacional, Frieden (1999) indica três características desse campo que tornam a suposição mais difícil do que na Economia. Primeiramente, na Economia há uma variação limitada de atores, principalmente indivíduos e empresas. Em segundo lugar, assumindo que fosse possível identificar atores centrais na política internacional, não há preferências claras que poderíamos assumir para esses atores. E finalmente, as Relações Internacionais lidam com uma multiplicidade de temas em várias dimensões. Na Economia o tema principal, segundo o autor, seria o mercado, que apesar de ser uma questão complexa não se compara a multiplicidade de assuntos das Relações Internacionais. Por todos esses fatores, o método da suposição não seria adequado para identificar as preferências Estatais.

O segundo método usado para identificar as preferências Estatais é o da observação (ou indução). Por esse método o analista identifica as preferências estudando o comportamento estatal; em um segundo momento essas preferências serão usadas para analisar a interação interestatal ou entre Estados e atores não estatais. Através desse método existem muitos analistas que estudam declarações e ações dos Estados e de seus tomadores de decisão, e a partir dessas evidências identificam o equivalente às preferências nacionais.

Por meio desse método as preferências nacionais são muitas vezes identificadas pelas perspectivas ideológicas das elites nacionais. Essas são mais específicas do que as características culturais, Kupchan (1994), citado por Frieden (1999), diferencia a cultura estratégica, que está ligada a toda a população, de crenças estratégicas. Esta última, de acordo com o autor, é uma questão das elites. Outra etapa de análise é a identificação de que estas preferências são determinadas por interesses subnacionais que dominam a formação das preferências nacionais. Esse procedimento envolve a suposição dos atores poderosos, que

determinariam os objetivos estatais. Deste modo, ao invés de buscar as preferências estatais diretamente os analistas que utilizam esse método buscam as preferências de partidos, grupos, burocracias e outros que alegam definir as prioridades nacionais.

Existem diversos estudos que utilizam o método da indução, alguns analisam o impacto de importantes grupos privados e públicos na determinação das preferências nacionais. E ainda nesses estudos alguns analistas associam as preferências aos partidos em relação às escolhas de ações internacionais que os Estados tomam. Da mesma forma, esses estudos identificam os objetivos nacionais por meio da observação, mas essa variação de análise argumenta que existem impactos de grupos específicos nas preferências nacionais.

Apesar de este método ser bastante utilizado, Frieden (1999) aponta alguns problemas relativos a esta técnica, que serão levados em consideração neste trabalho. Segundo o autor, essa técnica é muito problemática por envolver a investigação de algo que não pode ser diretamente observado. A tentativa de induzir preferências pela observação corre o risco de confundir preferências com os seus efeitos. O comportamento observado (políticas, afirmações, respostas) é usado por meio da indução para indicar preferências. Neste trabalho iremos buscar diversificar as fontes de pesquisa que nos levarão às preferências dos principais atores com a intenção de evitar o erro de definir as preferências a partir do resultado da interação. Ademais, abordaremos o contexto em que ocorre a formulação dos projetos de CTPD brasileiros.

Estes comportamentos podem resultar somente parcialmente das preferências, pois o contexto em que a interação entre os atores ocorreu também pode ter influência no resultado gerado, de forma que é difícil encontrar um rastro que leve do comportamento estatal diretamente para as preferências. Neste trabalho iremos buscar diversificar as fontes de pesquisa que nos levarão as preferências dos principais atores com a intenção de evitar o erro de definir as preferências a partir do resultado da interação. Ademais, abordaremos o contexto em que ocorre a formulação dos projetos de CTPD brasileiros.

Por fim, a terceira forma de identificar as preferências estatais é através da dedução ou derivação a partir de teorias preexistentes. Neste caso, o analista sabe as características do ator e a teoria prediz que um dado contexto levará a um conjunto de preferências. Portanto, se as características dos atores ou o contexto variarem, as preferências irão variar de acordo com o que foi antecipado pela teoria. Frieden (1999) exemplifica a partir de Estados com configurações diversas por meio da Economia Internacional. Deste modo, quanto menor o Estado mais favorável ele seria à liberalização comercial; e quanto mais

negativa a sua balança comercial, mas favorável seria à proteção comercial. A partir da identificação das características dos Estados esses se adequariam às preferências indicadas.

Frieden (1999) aponta duas razões centrais pelas quais o método de dedução seria bom. Primeiro, as preferências que serão usadas nas análises subsequentes não são assumidas pelos analistas, mas sim derivadas de teorias. Segundo, as preferências derivadas por meio de teorias podem variar de acordo com as condições, que são mais facilmente observadas. No entanto, a maior parte das preferências nacionais não surge de teorias preexistentes. A aplicação de teorias de preferências aos grupos ou coletividades requer uma teoria complementar relativa à agregação de preferências, desde indivíduos até grupos, setores, classes e Estados. Ademais, quanto maior o nível de agregação, mais complexa é a derivação de preferências coletivas e a explicação de como essas preferências se agregam no nível nacional.

Para Frieden (1999), apesar de o método dedutivo ser o mais eficiente teoricamente, não deixa de apresentar problemas. Primeiro, as preferências deduzidas de teorias preexistentes são tão boas quanto às teorias utilizadas; ademais, de acordo como o autor, todas as teorias de identificação de preferências existentes apresentam controvérsias. Em segundo lugar, não existem teorias para todas as situações estudadas pelos analistas; deste modo, muitos estudiosos devem desenvolver uma teoria própria para em um segundo momento aplicá-la ao seu caso.

Diante dos argumentos expostos, Frieden (1999) conclui que seja qual for o método escolhido para identificar as preferências, sempre há formas de utilizar as preferências cautelosamente para análises políticas. As preferências podem ser assumidas, observadas ou deduzidas a partir da unidade de análise e do contexto em que os atores interagem. A partir dessas preferências é possível analisar a interação entre atores interestatais (ou domésticos), mas é imprescindível ter um conjunto de preferências estáveis ao avançar nas análises.

Ainda em relação às preferências dos atores, Moravcsik (1997) traz uma contribuição da teoria liberal das Relações Internacionais. De acordo com o autor, a teoria liberal evidencia as consequências de mudanças nas preferências para o comportamento estatal, e não mudanças no contexto estratégico em que os Estados buscam atingir suas preferências. O autor aponta três hipóteses centrais a partir da teoria liberal: (i) os atores societários têm primazia sobre as instituições, levando a uma abordagem centrada nos indivíduos e grupos societários e garantindo uma visão *bottom-up*. Por ter essas características, essa abordagem

se distancia da concepção de política burocrática; Além disso, (ii) a representação e as preferências estatais retratam uma parcela da sociedade, de forma que os interesses dos funcionários do Estado definem as preferências do governo que agem propositadamente na política mundial. E, ainda, (iii) o Estado procura perceber suas distintas preferências sob diversas limitações impostas pelas preferências de outros Estados.

De acordo com Moravcsik (1997), a perspectiva teórica liberal aponta que o comportamento e preferências estatais são moldados pela relação entre estes e as sociedades doméstica e transnacional, e não pelo sistema internacional, como nas teorias realista e institucionalista. Assim, imposições de grupos societários através de instituições representativas e rotinas de atuação de indivíduos e grupos causam mudanças nas preferências estatais.

Neste sentido, o processo de tomada de decisões poderia ser separado em dois estágios: primeiramente, as preferências estatais seriam determinadas através da interação entre instâncias decisórias, burocracias e grupos sociais. Em um segundo momento, os Estados levam seus interesses às negociações em nível internacional com o intuito de fazer acordos que incluam os interesses daqueles que integram o seu processo decisório.

Portanto, as características dos Estados, como ideologia dos regimes e sistemas políticos e econômicos, podem explicar as diferentes atitudes dos Estados frente a determinados desafios, assim como um Estado pode ter variações em seu comportamento em razão de mudanças na composição das forças internas do governo ou mudanças dos partidos no poder, que causariam alterações nas preferências de atores domésticos (MORAVCSIK, 1997). A política externa brasileira é um exemplo desta forma de mudança. É notável que a mudança de partido no poder, do Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) para o Governo Lula da Silva (PT), altera as preferências, assim como os temas de relevância para a política externa. Esse é o caso da cooperação internacional na área agrícola, que aumentou significativamente no governo do PT (BRASIL, 2013; ALBUQUERQUE, 2013).

A análise das preferências e estratégias dos atores está relacionada à trajetória da crescente importância do plano doméstico nos estudos das Relações Internacionais. De acordo com Milani e Pinheiro (2013), a publicação do trabalho de Snyder, Bruck e Sapin (1962) foi um dos marcos para o foco no processo decisório como variável para explicar o comportamento dos Estados no plano internacional. Este trabalho resgatou alguns aspectos da Teoria Liberal das Relações Internacionais, como a função dos indivíduos e instituições

no processo de concepção de políticas, que foram centrais para o entendimento da política externa dos Estados como fruto da decisão de agentes.

De acordo com Hudson e Vore (1995), Snyder, Bruck e Sapin (1962) apresentam uma grande contribuição para a literatura de APE ao enfatizar o processo decisório como foco central para o entendimento do comportamento estatal:

We adhere to the nation-state as the fundamental level of analysis, yet we have discarded the state as a metaphysical abstraction. By emphasizing decision making as a central focus we have provided a way of organizing the determinants of action around those officials who act for the political society. Decision makers are viewed as operating in a dual-aspect setting so that apparently unrelated internal and external factors become related in the actions of the decision makers (SNYDER, BRUCK e SAPIN, 1954, apud HUDSON e VORE, 1995, p. 213).

A partir desta abordagem, Snyder, Bruck e Sapin (1962) buscam compreender o processo de tomada de decisão no lugar da análise dos resultados de política externa. Segundo Hudson e Vore (1995), Snyder, Bruck e Sapin (1962) argumentam que para entender as razões de certos eventos, condições e padrões de interações entre os Estados, deve-se analisar o processo de tomada de decisão. Essa abordagem ficou conhecida como comportamento organizacional e levou em conta as esferas de competência dos atores envolvidos, o fluxo de comunicação e informação e as motivações dos diversos atores.

Para compreender o resultado da cooperação técnica agrícola brasileira, ou seja, a internacionalização de políticas que reproduzem dois modelos agrícolas distintos, é necessário compreender o processo de formulação dos projetos de cooperação técnica. Desta forma, a análise da formulação desses projetos terá como base as contribuições das abordagens de análise de política externa centradas no processo decisório.

Milani e Pinheiro (2013) apontam que são os governos os produtores de políticas públicas, portanto, por mais que outros atores (organizações não governamentais, empresas, movimentos sociais, etc.) possam participar e influenciar o conteúdo destas políticas significativamente, em última instância é de competência do governo a formulação e implementação de políticas públicas, entre elas a política externa.

Os autores apontam que a política externa deve estar ligada a algum modo de autorização estatal. No caso do Brasil:

Os atores primários da política externa, nos termos dos artigos 21 e 84 da Constituição, devem dar-lhe chancela institucional, jurídica e política: as

agências federais ou entidades subnacionais que busquem construir agendas de cooperação para o desenvolvimento, por exemplo, devem obter a chancela normativa de um ator primário que garanta o sentido de autoridade do Estado na condução dessa política externa, de acordo com as competências constitucionais do sistema federativo brasileiro (MILANI e PINHEIRO, p. 21, 2013).

No entanto, Milani e Pinheiro (2013) problematizam se as ações externas de órgãos do Estado brasileiro, afora o Itamaraty, podem ser consideradas como política externa, isto é, uma política pública com autorização estatal. A concepção de política externa como política pública, de Milani e Pinheiro (2013), parte do pressuposto de que a pluralidade no campo da política externa coexiste com hierarquias, competências e assimetrias dos agentes, assim como perspectivas diversas sobre o bem público.

Entender a política externa como política pública significa entender que a sua formulação e implementação estão imbuídas no processo de tomada de decisões do governo, que, por sua vez, é composto por grupos de interesses, coalizões, disputas, barganhas e acordos entre partes com variados interesses, ou seja, uma dinâmica própria da política. Corroborando com essa visão, a política externa deixa de ser associada a interesses nacionais preestabelecidos e imutáveis, distanciados de mudanças de conjuntura político-partidárias. A política externa seria pensada de forma divergente da política de Estado. Seria uma política pública de governo, ainda que com características particulares (MILANI e PINHEIRO, 2013).

Diferentemente das demais políticas públicas, a política externa, apesar de estar relacionada a condicionantes externos e internos, está dirigida ao ambiente externo. Entretanto, segundo Milani e Pinheiro (2013), a ideia do Realismo clássico de que a política externa começaria onde terminasse a política doméstica já foi superada, levando a uma interação maior entre a política externa e as demais políticas públicas. Além disso, no Brasil, esse processo tem levado a uma dinâmica de internacionalização de diversas políticas públicas⁷.

Milani e Pinheiro (2013) destacam que é na esfera estatal que as escolhas relativas à política externa são tomadas, de forma que o aumento da porosidade institucional do Itamaraty não leva automaticamente a uma maior participação de atores não estatais. Uma

⁷ Milhorce (2013) destaca que a internacionalização de políticas públicas passa por um processo de padronização destas políticas por meio de três mecanismos: certificação, descontextualização e formatação. Por meio destas etapas as ideias e práticas locais são identificadas por agentes e, em seguida, descontextualizadas para que possam ser implementadas em outros ambientes.

das razões para isso é a falta de um arranjo político e jurídico que garanta a participação desses atores na formulação da política externa e até mesmo um controle maior da sociedade neste âmbito.

Desta forma, em grande parte, os atores que participam da formulação direta da política externa encontram-se dentro do Estado. Ainda assim, a diversificação dos temas de política externa, nos quais a segurança alimentar e nutricional está incluída, levou a incorporação de outras agências e ministérios, além do Itamaraty, no processo de formulação de política externa, em especial na cooperação técnica brasileira.

No entanto, apesar de os formuladores da política externa já a tratarem como uma política pública, ainda não existe um arcabouço institucional no qual se possa basear essa nova dinâmica. Deste modo, Milani e Pinheiro (2013) destacam que a política externa brasileira vem passando por um processo de politização, isto é, acentuação da discussão de valores, interesses e ideias relativos a decisões políticas, que causam e são causadas por barganhas inter e intraburocráticas.

Neste processo, ao passo que os ministérios e agências governamentais ampliam sua disposição por tratar de questões exteriores, ocorre uma maior politização da política externa. Na visão dos autores a própria natureza do sistema político brasileiro leva à politização, pois é um presidencialismo de coalizão – em que a governabilidade é alcançada por meio de uma base de coalizão entre partidos e os ministérios são formados tendo também esta base. Dessa maneira, quando questões de natureza exterior são introduzidas na agenda dos órgãos e ministérios a dinâmica político-partidária promove a interação entre essas instituições e as demandas societárias permeiam esse processo. Neste sentido, Milani e Pinheiro (2013) sustentam que a politização da política externa se dá por meio da ampliação da participação dos ministérios nas questões externas.

Em nossa pesquisa, admitimos que burocracias podem refletir em maior ou menor intensidade os interesses sociais mais próximos de suas missões institucionais, como o Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por exemplo, podem espelhar mais as preferências do agronegócio e da agricultura familiar. No entanto, por opção metodológica, não iremos problematizar essas relações. Estudar as relações entre as forças sociais e as burocracias demandaria mais tempo para a pesquisa.

Os crescentes esforços relativos à cooperação internacional para o desenvolvimento, mais especificamente à cooperação técnica brasileira, estão também relacionados ao ganho de importância de questões internacionais na agenda de diversas burocracias. Assim, as

burocracias envolvidas na formulação e implementação dos projetos de cooperação técnica podem gerar uma maior politização destes temas, tendo em vista que estas apresentam interesses e valores próprios no processo de tomada de decisão.

2.2 ATORES E PROCESSO DECISÓRIO

Convergindo para essa visão, e levando em consideração que entre os principais atores na formulação dos projetos de cooperação técnica agrícola brasileiros estão as burocracias, os trabalhos que buscaram enfatizar o processo e a estrutura de grupos na explicação de decisões em política externa serão bastante relevantes. O trabalho de Hermann e Hermann (1989) categorizou grupos com base em vários aspectos (tamanho, papel do líder, regras de decisão, autonomia dos participantes do grupo), e a partir deles estabeleceu algumas previsões gerais sobre o resultado do comportamento de cada tipo de grupo.

Em governos contemporâneos, nos quais a política normalmente envolve múltiplas organizações burocráticas, um problema pode passar por vários grupos diferentes dentro de uma agência, entre agências e intra-agências. Uma questão também pode passar por parte do governo, como ramos do Executivo e Legislativo. Além disso, de acordo com os autores, indivíduos e entidades fora do governo podem participar do processo de tomada de decisões.

Porém, Hermann e Hermann (1989) acreditam que, acima dos processos de tomada de decisão desenvolvidos em todos os governos ou partidos no poder, estão atores com a habilidade de comprometer os recursos do governo e o poder de impedir que outros agentes dentro do governo revertam a sua posição. Estes atores constituem a unidade de decisão central, ou definitiva. De acordo com os autores, mesmo que essa unidade central de decisão mude de acordo com a natureza do problema político e ao longo do tempo, a sua estrutura moldará a política externa.

Os autores propõem três tipos de unidade de decisão: líderes predominantes, grupos individuais e múltiplos atores autônomos. Cada uma dessas unidades de decisão existe em condições particulares, o que ajuda a determinar se a unidade de decisão afeta a política externa definitivamente – por meio do conhecimento prévio, crenças e características dos seus participantes (uma unidade de decisão independente) – ou se fatores externos à unidade de decisão devem ser levados em consideração no entendimento dos resultados do processo de tomada de decisão (unidades de decisão externamente influenciáveis).

Hermann e Hermann (1989) caracterizam as três unidades de decisão da seguinte forma: 1. Líderes dominantes – um único indivíduo tem o poder para fazer a escolha e se

sobrepôr à oposição; 2. Grupo singular – um conjunto de indivíduos, membros de um só organismo, que, por meio da interação, decidem coletivamente a ação e obtêm aceitação dos membros; 3. Múltiplos atores autônomos – os atores essenciais são indivíduos, grupos ou coalizões, que, ao concorrerem, podem agir em nome do governo, mas nenhum dos agentes separadamente tem a habilidade de decidir e forçar a aceitação dos outros atores. Além disso, nenhum dos grupos incorpora todas as partes necessárias para a tomada de decisão.

De acordo com os autores, o processo de tomada de decisão não é claro. Na verdade é gradual, e muitas vezes não é possível dizer que um agente específico tomou tal decisão em um dado tempo. Quem analisa os dados dos decisores é que dá uma forma e interpreta a tomada de decisão. A identificação da unidade central de decisão para um problema é normalmente uma questão de inferência, em que o analista exclui as possibilidades e encontra evidências para estimar a unidade provável.

Quanto à questão estudada – o processo de formulação dos projetos de cooperação técnica agrícola brasileiros –, entendemos que os principais atores são as burocracias envolvidas nesses processos. Estes são atores autônomos, com preferências e capacidades próprias. A tese de Albuquerque (2013), que trata sobre o lugar da cooperação em segurança alimentar na política externa brasileira para a África, faz um mapeamento das principais burocracias envolvidas, quais sejam: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (por meio da Embrapa); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Itamaraty, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

O autor aponta que, apesar de a ABC deter a maior parte dos recursos para a cooperação técnica brasileira neste tema, a agência depende dos outros ministérios para a execução dos projetos, pois são estes que possuem o *know-how* relativo à implementação das políticas públicas brasileiras que serão internacionalizadas. Portanto, partindo da classificação de Hermann e Hermann (1989), poderíamos definir a nossa unidade central de decisão como múltiplos atores autônomos.

Na formulação dos projetos de cooperação técnica agrícola, entendemos que os atores têm uma relação de soma não zero, pois estes costumam chegar a um acordo quanto à formulação dos projetos por meio de regras e normas políticas que permitem a barganha e a coalizão. Seguindo a hipótese de Hermann e Hermann (1989), a nossa unidade de decisão parece apresentar um comportamento mais cooperativo no que diz respeito ao comprometimento de recursos. Devido à complexidade envolvida na formação de coalizões

e na negociação entre os membros de uma unidade de múltiplos atores autônomos, o seu comportamento aparenta ser menos extremista do que o das unidades de análise de grupos singulares e de líderes predominantes.

2.3 PROCESSOS DE FORMULAÇÃO DE INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO E MODELOS DE APE

O objetivo deste Trabalho de Conclusão de Curso é entender o resultado da política externa referente à internacionalização de políticas relacionadas a dois modelos agrícolas que consideramos distintos e, aparentemente, contraditórios. Partindo da discussão acima iremos analisar o processo de formulação dos projetos de cooperação agrícola.

Como iremos abordar apenas a CTPD proporcionada pelo Governo Federal, trataremos somente das relações entre atores burocráticos. No tema da cooperação em segurança alimentar, identificamos que os principais atores que participam da sua formulação são os ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA); Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); e Relações Exteriores (MRE). Isso não significa que outros atores não participem ou influenciem o processo de tomada de decisão neste tema, e alguns serão mencionados ao longo da análise.

A partir das análises de Albuquerque (2013) e Milani e Pinheiro (2013), entendemos a política externa brasileira como política pública. Assim, a formulação dos projetos de cooperação está inserida no processo de tomada de decisões do governo, caracterizado por uma dinâmica própria da política, em que atores interagem, disputam e barganham para chegar a um resultado mais próximo de suas preferências. O resultado disso é que, apesar de ter como competência a formulação da política externa brasileira, o Ministério das Relações Exteriores recebe influências externas à sua burocracia durante o processo de tomada de decisão.

Além disso, a composição de forças internas (partidos e correntes de pensamento) não só no MRE, mas também nos outros ministérios participantes na formulação dos projetos tem implicações para o processo decisório e para tornar propósitos em ações. Milani e Pinheiro (2013) apontam para uma maior politização do processo de formulação de política externa à medida que mais burocracias dele participam. Porém, os autores notam que a ampliação do número de burocracias neste processo não resulta somente em conflitos e

disputas de interesses. O fato de estas burocracias e agências estatais comporem um mesmo governo aponta para relações mais cooperativas do que conflitivas entre os integrantes.

Neste sentido, a análise de Albuquerque (2013) mostra uma tendência de harmonização de interesses entre os ministérios participantes da formulação e implementação dos projetos de cooperação agrícola brasileiros. Apesar de algumas vozes dissonantes fazerem apontamentos críticos aos resultados desses projetos, como é o caso do Conselho Nacional de Segurança Alimentar da Presidência da República (Consea), que conta com representantes da sociedade civil, essas críticas mostram que o processo de tomada de decisão é permeado pelo posicionamento de distintos atores domésticos, não sendo linear ou pacífico.

No processo de formulação dos projetos de cooperação técnica agrícola brasileiros, é possível observar um certo padrão na atuação dos ministérios participantes. Este processo pode ser dividido em três etapas centrais: 1. As demandas dos Estados pela cooperação brasileira são recebidas pelo Ministério das Relações Exteriores, por meio da ABC; 2. A ABC avalia e seleciona as demandas que serão atendidas; 3. A ABC chama os ministérios com conhecimento técnico e histórico da implementação de políticas públicas em nível doméstico para formularem os projetos de cooperação conjuntamente.

Siqueira (2011) destaca, ainda, a visão de Rourke (1972) em que as burocracias poderiam exercer certa influência nas decisões, pois estas teriam recursos como mais acesso a informações, diminuindo as incertezas; capacidades técnicas e conhecimento especializado. A autora aponta que os decisores de política externa nem sempre compreendem de forma global o processo burocrático no qual as influências e pressões estão inseridas.

Albuquerque (2013) corrobora com esta visão e aponta que a dependência do MRE em relação ao conhecimento técnico dos outros ministérios faz com que esta burocracia dê oportunidade para os outros ministérios participarem na formulação e execução das iniciativas de cooperação. Porém, o autor aponta que a solicitação da participação de outros ministérios pela ABC não significa que exista uma relação inteiramente horizontal no processo de formulação das políticas.

A partir das considerações expostas sobre o processo de formulação das iniciativas de cooperação, discutiremos, no subcapítulo posterior, quais modelos da literatura de APE poderão contribuir para o melhor entendimento dessa dinâmica de tomada de decisões e como serão utilizados para uma análise de dados empíricos.

2.3.1 Modelos de política burocrática e processo organizacional

Hudson e Vore (1995) destacam que, ainda dentro da abordagem do comportamento organizacional, um dos autores mais recorrentes é Allison (1969). O autor buscou explicar por meio de três modelos de análise diferentes o comportamento dos Estados Unidos da América durante a Crise dos Mísseis de Cuba, de 1962. Allison (1969) propôs três modelos de análise diferentes para a concepção da política externa: o modelo do ator racional e unitário (I); o modelo do processo organizacional (II); e o modelo da política burocrática (III), mostrando os principais atores e determinantes no comportamento estatal.

O modelo do ator racional e unitário (I) parte do pressuposto de que o Estado é um ator unitário que age de forma previsível e racionalmente calculada em busca de maximizar sua utilidade. Portanto, não leva em consideração fatores domésticos como barganhas e disputas. O ator tem um conjunto de objetivos específicos, concebidos a partir da segurança nacional e dos interesses nacionais; percebe as opções de ações e calcula as consequências de seguir cada alternativa. A ação do Estado é escolhida em resposta a um problema estratégico enfrentado pelo país. Portanto, a soma das ações dos representantes do governo importantes para um problema constitui o que a nação escolher como sua solução. Um aumento do custo de uma alternativa, relativo às suas consequências, reduz a probabilidade de que a alternativa seja escolhida; a lógica contrária também seria válida (ALLISON, 1969).

Como já discutimos anteriormente, a formulação da cooperação técnica agrícola brasileira internacionaliza dois modelos agrícolas distintos, reproduzindo uma contradição das políticas públicas domésticas, de forma que para entender essa dinâmica é preciso compreender os condicionantes domésticos que definem a política externa brasileira. O modelo do ator racional unitário (I) não oferece essa perspectiva, por isso não contribui consideravelmente para a nossa análise.

Allison propõe ainda o modelo do processo organizacional (II) que se baseia na prerrogativa das existências de burocracias intraestatais. Este modelo entende que o governo é composto por um conglomerado de organizações, as quais possuem tarefas específicas, capacidades próprias e rotinas de atuação. Assim sendo, a ação governamental resulta das atividades rotineiras de cada uma destas organizações e das escolhas realizadas pelos líderes destas organizações. Allison (1969) indica três proposições acerca do modelo II: as escolhas governamentais são influenciadas pelas capacidades organizacionais existentes; as organizações tendem a dar prioridade aos objetivos relativos às suas capacidades e à sua

cultura; e, finalmente, a ação das organizações resulta de rotinas e procedimentos preestabelecidos.

Já o terceiro modelo de análise (modelo da política burocrática) entende que a ação governamental não é uma solução elaborada racionalmente para o problema, mas, sim, o resultado de um processo de barganha entre os atores intraburocráticos tomadores de decisões com poderes distintos e desiguais. Desta maneira, a ação governamental seria uma resultante política e pode ser entendida através de quatro questões: Quem joga? Que fatores dão forma às percepções, às preferências e às posições dos participantes? O que determina o impacto de cada participante no resultado final? Como o jogo combina posições, influências e movimentos dos jogadores para produzir decisões e ações governamentais? (ALLISON, 1969).

Desta forma, as respostas às perguntas levantadas acima induzem a uma resultante política que não advêm de uma alternativa simples de um grupo de interesses, nem de um resultado das preferências dos líderes. Por fim, a ação governamental resulta da barganha entre atores dispostos dentro das organizações que compõem o Estado. Segundo Bignetti (2009), é possível retirar algumas proposições gerais sobre o modelo III a partir da explicação de Allison, que seriam:

Primeiro, as preferências particulares e as posições individuais dos jogadores influenciam o resultado final. Segundo, as vantagens e as desvantagens de cada jogador diferem de um procedimento estabelecido (ou de um canal de ação) a outro. Terceiro, os detalhes da ação resultante não são escolhidos por nenhum dos indivíduos e raramente seriam idênticos aos que qualquer um dos jogadores sozinho escolheria. Quarto, “o que você defende depende de onde você está sentado”, isto é, as apostas de um jogador podem ser antecipadas sabendo-se a que organização ou facção pertence (BIGNETTI, 2009, p. 73).

Apesar de Allison (1969) ter dado uma grande contribuição para o entendimento da política externa e ter se atentado para a necessidade de agregar ou unir as explicações em diferentes níveis, o seu trabalho não ficou livre de críticas. Uma das críticas mais completas vem de Hammond e Bendor (1992), que apontam cinco argumentos centrais sobre a análise de Allison.

Primeiramente, os modelos de Allison não apresentam pressupostos claros em que o analista pode se basear para esclarecer uma questão de APE. Em segundo lugar, as hipóteses traçadas a partir de um modelo devem, idealmente, ser derivadas das premissas iniciais, mas muitas das hipóteses de Allison parecem, na melhor das hipóteses, apenas vagamente

relacionadas com as suposições iniciais dos modelos. Em terceiro lugar, é possível demonstrar, por motivos estritamente lógicos, que várias proposições-chave no modelo II são simplesmente incorretas.

Em quarto lugar, um modelo bem trabalhado deve encontrar um equilíbrio entre simplicidade e complexidade. Um modelo muito simples perde os principais aspectos do problema que estamos tentando compreender; um modelo muito complexo é analiticamente intratável e produz poucas hipóteses testáveis. Enquanto o modelo I é muito simples; o modelo III é, em alguns aspectos, muito complexo. Por fim, os modelos de Allison I, II e III são baseados em três corpos de literatura (teoria da escolha racional, teoria do processo organizacional e teoria da política burocrática, respectivamente) que só os especialistas nestas áreas conhecem bem. Segundo os autores, Allison mal interpretou partes de cada uma destas três áreas. Em alguns casos, os erros de interpretação foram, de acordo com Hammond e Bendor (1992), bastante substanciais.

Se pudéssemos classificar o nosso objeto de análise nos modelos de Allison, levando em conta as críticas de Hammond e Bendor (1992), entenderíamos que o processo de formulação das iniciativas de cooperação técnica agrícola brasileiras se situaria entre os modelos de processo organizacional (II) e o modelo de política burocrática (III).

A cooperação técnica agrícola brasileira é formulada e executada por diferentes organizações dispostas no aparato burocrático do Estado. A partir do modelo de processo organizacional, compreendemos que organizações dispõem de capacidades próprias e rotinas de atuação. Assim sendo, a ação governamental de realizar a cooperação técnica em dois modelos agrícolas diferentes resulta, em parte, das atividades rotineiras e procedimentos preestabelecidos de cada uma destas organizações, que podem ter visões sobre a segurança alimentar distintas.

Porém, acreditamos que o resultado do processo de formulação da cooperação brasileira não resulta apenas das rotinas de atuação dos ministérios envolvidos, pois acreditamos que existe uma etapa de interação entre estas burocracias no processo. Quando a ABC chama os outros ministérios (MAPA, MDA, MDS) para participarem da formulação e execução de uma iniciativa de cooperação, cada burocracia aporta suas próprias rotinas organizacionais e preferências para a interação com os outros ministérios. Neste ponto, entendemos que o modelo de política burocrática (III) não é totalmente independente do modelo de processo organizacional (II), mas, sim, uma extensão dele.

O modelo III trata da literatura sobre política burocrática, em que os decisores com poderes distintos e assimétricos participam de um processo de barganha, e o resultado desta interação gera decisões de política externa. Porém, a política burocrática parece estar permeada pelos constrangimentos apresentados no modelo II, relativos às competências de cada ministério e sua rotina de atuação. Assim, os mecanismos de atuação de cada ministério estarão limitados pelo que foi previsto pelas leis, pela sua cultura organizacional e a pela composição de forças internas em cada ministério. E há que se considerar também que, além dos constrangimentos, os recursos das burocracias (acesso às informações, capacidades técnicas e conhecimento especializado) podem permitir que os ministérios tenham mais influência nas decisões.

Partindo dos pressupostos elencados por Bignetti (2009) acerca do modelo III, temos que as preferências de cada ministério influenciam o resultado final; as vantagens de cada burocracia no processo de barganha dependem de como o processo é constituído; o resultado na interação entre os ministérios não é definido por nenhum dos atores particularmente, portanto não espelha as preferências puras de apenas um agente; e, ainda, os interesses e preferências das burocracias neste processo podem ser antecipados, sabendo-se as competências e o histórico destes ministérios.

Acreditamos que a cooperação técnica brasileira resulta de um arranjo político doméstico. As preferências de cada ministério envolvido são apontadas pela literatura, a saber, o MAPA defende, de modo geral, o agronegócio, enquanto o MDA e o MDS promovem a agricultura familiar. No entanto, nenhuma dessas visões prevalece sobre a cooperação agrícola brasileira, sendo reproduzidos os dois modelos agrícolas, pois ao interagirem para formular os projetos cada ministério recebe constrangimentos, seja da preferência dos outros atores, das regras de atuação, das suas competências, seja das suas próprias rotinas organizacionais.

Isto posto, a internacionalização de dois modelos agrícolas distintos seria consequência de barganha política interministerial entre atores com preferências, interesses e capacidades distintas, resultando na reprodução de políticas públicas aparentemente contraditórias, como reflexo da dualidade existente no âmbito interno em que atores diferentes promovem modelos agrícolas particulares.

Os aportes teóricos de análise de política externa abordados neste capítulo serão utilizados para compreender como as políticas são formuladas na prática para os projetos específicos de cooperação técnica agrícola brasileiros. Estas contribuições teóricas mostram

quais aspectos do processo de tomada de decisão devem ser priorizados para se entender os motivos que levam ao seu resultado. Nesta tentativa, a complementaridade dos modelos II e III, elaborados por Alison (1969), apontarão como os ministérios atuam, as suas preferências e como se dá a interação entre os formuladores das iniciativas de cooperação.

3 DINÂMICA INTERMINISTERIAL NA FORMULAÇÃO DO PAA ÁFRICA E PROSAVANA

Este capítulo tem como objetivo a identificação dos principais aspectos no processo de formulação de dois projetos de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD) selecionados que levariam à reprodução da dualidade entre o agronegócio e agricultura familiar vivida pelo Brasil. Para atingir esse fim, primeiramente, retomaremos a explicação das características dos dois modelos de desenvolvimento agrícola e seus pontos de divergência a partir da visão dos atores entrevistados de cada ministério. Em seguida, apresentaremos o processo de formulação das duas iniciativas de cooperação (PAA África e ProSAVANA). Por fim, destacaremos as principais explicações identificadas para a reprodução da dualidade de modelos agrícolas na CTPD agrícola promovida pelo Brasil.

Este capítulo foi desenvolvido por meio da revisão bibliográfica relativa aos modelos agrícolas e às iniciativas de cooperação selecionadas, da análise documental do processo de formulação dos projetos de CTPD e de entrevistas semiestruturadas individuais com gestores vinculados às instituições brasileiras protagonistas no PAA África e ProSAVANA. Tendo em vista que a literatura que trata sobre a CTPD em segurança alimentar bem como a que trata sobre a dinâmica de tomada de decisão em política externa ainda são escassas, apesar do crescente interesse acadêmico pelo tema, e também dada a proximidade do marco cronológico, o recurso metodológico de entrevistas foi fundamental para os resultados desta pesquisa. Desta forma, a conclusão deste trabalho está baseada, em grande parte, no conteúdo das entrevistas com representantes do MDS, ABC, CGFome, Embrapa e Consea.⁸

3.1 AGRONEGÓCIO E AGRICULTURA FAMILIAR

Esta pesquisa é movida por uma prática da política externa brasileira que, a nosso ver, é polêmica e parece contraditória. Trata-se, como discutido no primeiro capítulo, da realização de cooperação internacional na área agroalimentar, que busca difundir dois

⁸ Optamos por entrevistas semiestruturadas, permitindo ao entrevistado uma maior abertura e ainda possibilitando ao entrevistador o direcionamento para questões-chave por meio de um roteiro de quesitos pré-elaborados (*vide* Anexo A – Roteiro de Questões). O roteiro de questões foi desenvolvido com questionamentos desde os mais gerais até, progressivamente, pontos específicos, que versaram sobre os temas a seguir: (i) participação da agência ou ministério na formulação e execução dos projetos; (ii) influência do conhecimento técnico na formulação das iniciativas; (iii) visão e preferências relativas aos dois modelos agrícolas abordados; e, ainda, (iv) explicações para a internacionalização da dualidade de modelos agrícolas na CTI brasileira.

modelos produtivos diferentes: o agronegócio e a agricultura familiar. Entendemos que esses modelos não apenas são diferentes como também, em importantes aspectos, contraditórios. Tendo em vista que a CTPD é formulada por diversos decisores dispostos na burocracia estatal, que possuem interesses e preferências distintos, como apresentado no segundo capítulo, para lidar com a dualidade estudada cabe distinguir a visão dos ministérios em relação aos dois modelos.

Por meio de uma abordagem que identifique a visão dos atores que compõem os ministérios estudados, é possível ratificar que o interesse nacional é composto pelos interesses de diversos atores, não necessariamente similares ou que estejam ligados coerentemente para compor um interesse nacional objetivo. Desta forma, desconstruímos a concepção do Brasil como um ator unitário e racional, que apresenta um interesse nacional constante e predeterminado. Neste sentido, partimos da afirmação de Frieden (1999), de que os decisores têm preferências definidas, no caso estudado, na formulação dos projetos de CTPD.

Como apontado no capítulo anterior, adotaremos o método de indução para identificar as preferências dos atores subnacionais participantes ou dos que compõem os ministérios que participam da formulação das iniciativas de CTPD. A indução das preferências de cada ministério e agência estudados (MDS; MAPA – Embrapa; MRE – ABC e CGFome; e ainda o Consea) foi baseada em entrevistas com representantes ou funcionários dos respectivos órgãos.

Partindo da conceituação de agricultura familiar, definida por lei, e do agronegócio, como visto no capítulo 1, é importante relembrar as características peculiares a cada modelo e seus pontos de divergência. Deste modo, a partir do conteúdo das entrevistas, será possível observar se a dicotomia de modelos se faz presente na dinâmica interministerial, como é colocado pela literatura, em que a agricultura familiar seria tratada essencialmente pelo MDA enquanto o agronegócio seria assunto primordial do MAPA.

Apesar dos pontos de divergência entre os dois modelos apresentados, o coordenador das ações de cooperação técnica internacional da Embrapa (MAPA), Dusi (2014)⁹, aponta que não há uma incompatibilidade entre a agricultura familiar, como é definida pela lei brasileira, e o agronegócio. Segundo ele, grande parte da produção de suínos e aves no Brasil é feita por produtores familiares dentro de um modelo empresarial.

⁹ Entrevista de André Nepomuceno Dusi (Embrapa) à autora. Entrevista realizada em 2014.

Para Dusi (2014), existe um entendimento subjetivo equivocado de que a agricultura familiar se restringe ao uso de pouca tecnologia e é voltada à subsistência. Porém, o conceito legal não remete a essas características, pois, não impede a contratação de mão de obra terceirizada, apesar de destacar o predomínio da mão de obra familiar, e também não impede que o agricultor tenha uma renda extra não originada de atividades econômicas do seu estabelecimento. Além do mais, no ponto de vista do referido coordenador, o modelo de agronegócio não é, necessariamente, ligado a grandes extensões de terra. Portanto, não existiria impedimento nenhum para que a agricultura familiar utilizasse técnicas do agronegócio. Para Dusi (2014), é uma opção do agricultor a utilização de técnicas de um dos dois modelos.

Ainda no âmbito da Embrapa, Santana (2014)¹⁰, da Secretaria de Relações Internacionais, demonstra uma orientação em relação à função dos dois modelos agrícolas. Para Santana (2014), não há uma complementaridade entre os modelos, porém estes teriam papéis diferentes: o agronegócio estaria mais voltado para gerar excedentes no balanço de pagamentos e construir a independência econômica e a agricultura familiar, por sua vez, mais bem promoveria a SAN.

No domínio do MDS, Ferreira (2014)¹¹, coordenadora de Apoio aos Sistemas Públicos Agroalimentares Locais, aponta para a complementaridade dos dois modelos decorrente de uma trajetória histórica brasileira, mantida atualmente pelo governo, de participação no mercado global alimentar (regido pelas regras da OMC, ainda que forte e crescentemente contestada por vários movimentos sociais como Slow Food, Via Campesina e MST). Dessa maneira, os alimentos produzidos pelo agronegócio são prioritariamente *commodities* agrícolas e, portanto, comercializados no mercado internacional, inclusive sob a forma de papéis, ou seja, antes mesmo da colheita. Segundo Ferreira (2014), esse modelo parece ter alguns efeitos: pode-se dizer que, de maneira geral, ajuda a equilibrar a balança comercial brasileira, ainda que represente, por sua vez, um modelo altamente arriscado.

Ferreira (2014) destaca que há crescentes investimentos do setor estatal em programas e políticas como Pronaf e Plano Safra¹², da agricultura familiar. Ferreira (2014)

¹⁰ Entrevista de Alberto Alves de Santana (Embrapa) à autora. Entrevista realizada em 2014.

¹¹ Entrevista de Isis Leite Ferreira à autora. Entrevista realizada em 2014.

¹² Pronaf — o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar busca incentivar a geração de renda e otimizar a utilização da mão de obra familiar através do financiamento de ações e serviços rurais agropecuários e não agropecuários elaborados no meio rural ou âmbito comunitário próximo (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2014). Plano Safra — o Plano Safra é denominado tecnicamente de Plano Agrícola e Pecuário (PAP). Este apresenta o resumo das diretrizes da política

acredita que o pano de fundo destes dois modelos (ainda que não sejam exatamente dois modelos completamente antagônicos para ela, pois estes se entrelaçam em alguns aspectos) é uma disputa pelo espaço público, de projetos nacionais de desenvolvimento, de paradigmas; mais especificamente, de disputas sobre a questão alimentar, central para a soberania nacional.

O Presidente do Consea, Renato Maluf (2014)¹³ aponta que o Conselho sempre destaca as tensões e conflitos entre estes dois modelos de agricultura e sempre manifestou sua preferência pelo modelo da agricultura familiar, ainda que o Conselho esteja permanentemente discutindo qual seria essa agricultura familiar e a melhor forma de promovê-la.

Santana e Dusi¹⁴, funcionários da Embrapa, tem visões similares às de que o modelo do agronegócio não seria capaz de levar a segurança alimentar por si só. Este modelo contribuiria mais fortemente para a independência econômica e para a disponibilização de tecnologia, porém deveria vir acompanhado de ações e políticas públicas para que se configure um quadro de SAN. Dusi (2014) aponta que o principal problema da insegurança alimentar no mundo é o acesso aos alimentos e não a produção. Por isso, o governo deve adotar políticas de geração de renda ou formas de acesso aos alimentos complementares à disponibilização de tecnologia e assistência técnica para os produtores, medidas do lado da produção e do consumo. Portanto, a produção de alimentos, por si só, não seria suficiente para promover a SAN.

No conceito de segurança alimentar do Sisan e da Losan¹⁵, o agronegócio entra como componente da oferta, como contribuição, mas também pode entrar como componente de ameaça. De acordo com Maluf (2014), dependendo de como forem implementados, os grandes projetos de investimento agrícola e agropecuário podem ameaçar a SAN da população local e do agricultor familiar local, também em razão do uso intensivo e indiscriminado de agrotóxicos e, que podem contaminar nascentes e lençóis freáticos, inclusive trabalhadores. Porém, Takagi (2014)¹⁶, pesquisadora da Embrapa, reforça que o

agrícola. Anualmente é desenvolvido pelo Governo Federal para guiar o produtor rural em relação às formas de financiamentos para dar continuidade à produção (IPEA, 2010).

¹³ Conteúdo de entrevistas de Renato Maluf (Consea) à autora. Entrevista realizada em 2014.

¹⁴ Conteúdo de entrevistas de André Nepomuceno Dusi e Alberto Alves de Santana (Embrapa) à autora. Entrevistas realizadas em 2014.

¹⁵ O Projeto de Lei (PLC 00081/2006) Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). O Losan institucionalizou definitivamente o direito humano à alimentação adequada (CONSEA, 2014).

¹⁶ Entrevista de Maya Takagi (EMBRAPA) à autora. Entrevista realizada em 2014.

maior entrave para se alcançar a SAN hoje não é a oferta de alimentos e, sim, a distribuição de renda, então o agronegócio também entra neste componente da ameaça, posto que a expansão de suas atividades intensivas em capital e em latifúndios tende a desempregar a população.

Para o Consea, apenas o modelo de desenvolvimento agrícola de base familiar e diversificado, que tenha um enfoque agroecológico, seria capaz de promover a SAN. Portanto, ao contrário, o modelo da grande produção monocultora é danoso para a SAN em vários aspectos. Segundo Maluf (2014), do ponto de vista ambiental, este modelo de grande escala altamente tecnificado, que tem um elevado uso de agrotóxico e faz uso generalizado de transgênicos, é danoso para o meio ambiente e compromete a biodiversidade; do ponto de vista social ele reproduz uma antiga rivalidade.

O Consea aponta ainda que o agronegócio empobrece a dieta alimentar, pois este modelo reduz os alimentos a um pequeno número de produtos alimentícios. Desta forma, Maluf (2014) afirma que este modelo não se desconecta dos problemas relacionados ao padrão de consumo no Brasil e no mundo. Por essas razões o Consea critica o agronegócio como a representação do modelo global de produção e consumo.

Portanto, entendemos que para importantes setores tanto do governo como a ele ligados o agronegócio e a agricultura familiar não são modelos contraditórios, como fica claro nas entrevistas com gestores da Embrapa. No entanto, o Consea apresenta uma visão bastante crítica em relação ao modelo do agronegócio e destaca as tensões entre a agricultura familiar e o agronegócio. Além disso, é preciso atentar para a construção histórica que determinou a dualidade existente atualmente, pois, como aponta Ferreira (2014), do MDS, esta dicotomia está baseada em uma disputa entre atores e burocracias pelo espaço público.

Mas como compreender que esses modelos possam coabitar na cooperação internacional do Brasil? A entrevista com o Ministro Milton Rondó, da Coordenadoria Geral de Combate à Fome do MRE, foi muito esclarecedora nesse sentido. Para ele,¹⁷ é possível afirmar que a política externa é a tradução da política interna para o ambiente internacional. Isto posto, a cooperação internacional técnica agrícola promovida pelo Brasil tende a reproduzir a dicotomia apresentada. Por conseguinte, a dinâmica de dois ministérios, o MDA e o MDS, em contraposição ao MAPA, voltados respectivamente para a agricultura familiar e para o agronegócio, transpõe na cooperação brasileira.

¹⁷ Entrevista do Ministro Milton Rondó (CGFOME) à autora. Entrevista realizada em 2014.

De acordo com esta visão, não existe um filtro para evitar que sejam reproduzidos os dois modelos na cooperação técnica agrícola. Ou seja, não haveria nenhuma agência ou ministério capaz de centralizar, coordenar e selecionar todas as ações de cooperação técnica agrícola promovidas pelo Brasil em âmbito externo. Portanto, apesar de protagonista central no tema da cooperação técnica, a ABC não teria total controle sobre as ações internacionais dos ministérios.

Essa dinâmica permite um paralelo com as teorias de APE estudadas no segundo capítulo: para Hudson e Vore (1995), na formulação da política externa distintos atores e agências podem trabalhar paralelamente sem que suas ações tenham uma combinação lógica que leve a uma política externa coerente. Ademais, no capítulo anterior apontamos que entendemos a política externa como política pública, assim, a sua formulação está inserida em um processo de tomada de decisão em que existem atores diversos com interesses variados. Deste modo, nos aproximamos da visão de Milani e Pinheiro (2013), pois não acreditamos que a política externa começa onde termina a política doméstica, como coloca o Realismo Clássico. Partindo da explanação destes autores, é possível visualizar uma maior interação entre a política externa e as demais políticas públicas, como acontece na internacionalização de políticas públicas por meio da cooperação.

3.2 FORMULAÇÃO DOS PROJETOS DE COOPERAÇÃO

As ações dos Estados podem ter diversas causas, Frieden (1999) aponta que nunca é claro se uma ação resulta de preferências ou estratégias, do contexto em que os atores interagem ou ainda de seus interesses. E, ainda, se o resultado da política externa pode ter sido causado pela ação intencional dos atores ou pelo produto da interação entre os agentes em um determinado contexto. Para o autor, é muito importante o esforço de tentar separar as preferências dos atores do ambiente estratégico em que estes atuam, apesar de afirmar que é muito difícil observar as preferências desassociadas dos resultados da política externa.

Em um esforço para separar as preferências dos atores, apresentadas no tópico anterior, do contexto em que estes interagem, abordaremos primeiramente as condições em que os projetos de cooperação são formulados e, em seguida, o processo de formulação do PAA África e do ProSAVANA. Na segunda etapa, será dado destaque para o processo de formulação do ProSAVANA, pois esta iniciativa apresenta claramente a dualidade dos modelos, foco desta pesquisa.

A CTPD segue a tradição jurídica brasileira, de forma que sua implementação requer o amparo de um instrumento jurídico ou fundamento legal. O acordo básico de cooperação é o principal instrumento jurídico que ampara a CTPD. Este instrumento requer a aprovação parlamentar brasileira (em grande parte das vezes também no país receptor) para ser efetivo. Para que sejam negociados e executados projetos de CTPD, deve existir um acordo básico prévio. Em razão da estrutura institucional e forma como se dá a execução da CTPD (muitas vezes por meio do PNUD), o acordo Brasil-ONU¹⁸ é um instrumento legal recorrente que respalda as ações de CTPD brasileiras. Além desses instrumentos, também são utilizados outros, como o Memorando de Entendimento ou Protocolo de Intenções, que manifestam a vontade das partes em cooperar. Estes não isentam da necessidade do instrumento básico ao partir para a etapa de negociação das iniciativas (PUENTE, 2010). No entanto, o instrumento de maior relevância para a implementação da CTPD brasileira, além do acordo básico, é o Documento de Projeto. Este é:

O principal instrumento de definição das intervenções propostas e de planejamento das ações de cooperação, consubstanciando em documento que registra os fins almejados e os meios necessários para sua consecução, além da lógica da intervenção (marco lógico, hipóteses feitas, riscos assumidos, responsabilidades compartilhadas, etc.) (PUENTE, 2010, p. 120).

O autor explana que os Documentos de Projeto são formulados a partir da negociação entre a ABC e o Governo do Estado parceiro que irá receber a cooperação. Após a sua aprovação, um Ajuste Complementar é firmado ao Acordo Básico de Cooperação existente entre o país parceiro e o Brasil. De forma geral, é possível dizer que o Documento de Projeto é a ferramenta técnica e o Ajuste Complementar, o instrumento jurídico.

A negociação do projeto pode ter início no contexto de uma visita bilateral (seja no Brasil ou no país parceiro), em reunião da Comissão Mista entre as partes, ou ainda através de uma missão de prospecção da ABC ao Estado parceiro resultante periodicamente de demandas de agências do próprio país. De acordo com Puente (2010), usualmente, o Governo brasileiro, através de agências negociadoras como a ABC¹⁹, busca identificar em conjunto com o país receptor suas necessidades e demandas relativas à CTPD. Em seguida, a agência busca contatar e mobilizar instituições cooperantes no âmbito interno para atender

¹⁸ Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, de 29/12/1964.

¹⁹ Muitas vezes outros atores institucionais do Brasil, como as entidades cooperantes, também participam da negociação.

à demanda e implementar as iniciativas. Quando há disponibilidade da entidade cooperante, a iniciativa é levada adiante para definir seus objetivos e aspectos técnicos. Por fim, após a negociação e aprovação das partes, o Documento de Projeto possibilita o início da implementação do projeto.

Neste sentido, a cooperação brasileira seria diferenciada da cooperação Norte-Sul, pois não seria comandada pela oferta (como é caracterizada muitas vezes essa modalidade de cooperação), mas, sim, pela identificação das demandas do país parceiro. No entanto, é necessário entender que as entidades nacionais cooperantes (como a Embrapa) podem influenciar ou induzir as demandas.

Partindo desta literatura sobre o contexto em que os projetos de CTPD são formulados, será possível compreender as bases para a formulação do ProSAVANA e PAA África. Assim, visando identificar as causas da reprodução da dualidade de modelos agrícolas na CTPD, no subcapítulo seguinte, serão explanados os processos de formulação dos projetos de CTPD selecionados.

3.2.1 ProSAVANA

No desenvolvimento agrícola dos cerrados brasileiros, foi de grande importância o Programa de Cooperação Brasil-Japão, que teve início na década de 1970 e fez com que hoje o Brasil adquirisse muito conhecimento e expertise no desenvolvimento agrícola em áreas de savanas tropicais. A partir da expertise brasileira no cerrado, em 2009 Kenzo Oshima, vice-presidente sênior da JICA, e o ministro Marco Farani, diretor da ABC, assinaram um Memorando de Entendimento mostrando interesse mútuo no desenvolvimento do “Programa de Parceria Japão-Brasil de Cooperação para o Desenvolvimento das Savanas Tropicais Africanas” (FINGERMANN, 2014).

Ainda em 2009, uma missão do Ministério da Agricultura de Moçambique para os cerrados no Brasil constatou várias semelhanças entre o cerrado brasileiro e a savana tropical de Moçambique. Deste modo, percebeu-se que muitas técnicas agrícolas utilizadas no cerrado poderiam ser referência para as savanas tropicais. A partir de então, foram iniciadas as discussões com o Ministério de Agricultura de Moçambique, a JICA e a ABC para a definição da estrutura básica da iniciativa de Cooperação Triangular e alinhá-la ao Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrário – 2011-2020 (PEDSA), sendo determinada a data de início para 2011. Assim, foram iniciados Grupos de Trabalho no Brasil, Japão e Moçambique para o desenvolvimento das atividades da Cooperação

Triangular (*vide* Anexo B – Documentos relacionados ao ProSAVANA) (PROSAVANA, 2014).

Desta maneira, apesar de alguns entrevistados da Embrapa e da ABC²⁰ terem manifestado que a iniciativa surgiu a partir da demanda do Governo Moçambicano, Fingermann (2014) aponta que o ProSAVANA não surge inicialmente da demanda do Governo Moçambicano, mas, sim, da intenção do ministro Farani, a partir de conversas com Kenzo Oshima, cujo resultado foi a assinatura de um acordo, em 2009, que visava o desenvolvimento de um Programa de Cooperação nas Savanas Tropicais. Somente após a missão moçambicana ao Brasil, este país decide-se como o receptor da cooperação. Ainda nesse ano, o ex-presidente Lula e o antigo primeiro-ministro Tar o Aso concretizam a parceria para o desenvolvimento agrícola da savana africana em Moçambique, na Cúpula de L'Aquila do G-8, na Itália (FINGERMANN, 2014).

Entretanto, Fingermann (2014) destaca que apesar de o ProSAVANA não ter origem em uma demanda do governo moçambicano, como alegam os princípios da Cooperação Sul-Sul do Brasil e o atual diretor da ABC, Fernando Marroni Abreu, a autora aponta que a iniciativa foi de fácil aceitação pelo governo de Moçambique, em razão de seu alinhamento com as orientações do PEDSA. Além disso, segundo a autora houve participação dos líderes dos ministérios moçambicanos no processo de formulação do ProSAVANA.

No processo de formulação do projeto, são definidas algumas tarefas para os atores envolvidos: o governo moçambicano ficaria encarregado de tomar as medidas necessárias a partir do Acordo de Cooperação Técnica entre os governos japonês e o de Moçambique, assinado em Maputo em 2005, e o Acordo de Cooperação Técnica entre os governos moçambicano e brasileiro, de 1981. O governo japonês, por sua vez, deveria enviar especialistas para dar apoio técnico necessário e recomendações para o MINAG nas questões relacionadas à implementação do projeto, em um trabalho conjunto com especialistas brasileiros, que seriam enviados pela ABC e prover maquinaria, equipamentos e outros materiais necessários para a implementação do projeto, além de dar treinamento ao pessoal de Moçambique (*vide* Anexo B – Documentos relacionados ao ProSAVANA).

Ademais, foi estabelecido um comitê conjunto de coordenação composto pelo Minag, IIAM e o Governo das Províncias, do lado de Moçambique; o Jica, do lado japonês e representantes da ABC e da Embrapa, do lado brasileiro. A ABC, como parte integrante

²⁰ Conteúdo de entrevistas de André Nepomuceno Dusi, Alberto Alves de Santana (Embrapa) e Fernando Marroni de Abreu (ABC) à autora. Entrevistas realizadas em 2014.

da estrutura do Ministério das Relações Exteriores, tem um mandato muito bem definido, cuja atribuição inclui negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais. Com referência ao ProSAVANA, a ABC conduziu diretamente os arranjos em nível político estabelecidos com Moçambique e com o Japão para viabilizar os projetos de cooperação técnica que compõem o programa ProSAVANA (ABREU, 2014)²¹.

Por outro lado, cabe à ABC aportar os recursos financeiros acordados entre Brasil, Japão e Moçambique na divisão orçamentária para o desenvolvimento das atividades de cooperação previstas; mobilizar instituições e recursos humanos especializados para atuar nos projetos (Embrapa, Emater, FGV, MDA, Senar, etc.). A ABC coordenou e financiou a participação de equipe técnica brasileira, majoritariamente da Embrapa, nos trabalhos de preparação e estudos de campo que resultaram na elaboração dos projetos do ProSAVANA, alinhados aos planos nacionais estratégicos do setor agrícola de Moçambique – PEDSA e PNISA (ABREU, 2014, entrevista à autora).

Deste modo, o conhecimento técnico da Embrapa permitiu que esta tivesse participação na formulação do ProSAVANA. Dusi (2014) aponta que:

A elaboração do projeto técnico foi feita por técnicos da Embrapa, em conjunto com técnicos moçambicanos e japoneses. E a ABC coordenou a elaboração do projeto junto ao Ministério de Agricultura do Governo moçambicano. Técnicos e especialistas nas áreas entendidas como prioritárias foram chamados e consultados para a fase de elaboração do projeto (DUSI, 2014, entrevista à autora).

Apesar de a ABC ter um papel central na formulação do ProSAVANA, Fernando Abreu, diretor da ABC, aponta que a ABC não define conteúdo técnico ou orientação metodológica na implementação dos projetos. Para Abreu (2014), é um equívoco colocar a questão dos modelos de desenvolvimento agrícola como se fossem exportados para outros países. Para ele a cooperação técnica brasileira segue princípios como a orientação à demanda, não condicionalidade, não interferência em assuntos internos.

Segundo Santana (2014), a decisão de que a ênfase do ProSAVANA seria tanto para a agricultura familiar quanto para a agricultura comercial foi uma escolha política do

²¹ Entrevista de Fernando Marroni de Abreu (ABC) à autora. Entrevista realizada em 2014.

governo moçambicano. Dusi (2014) aponta que não foi uma opção nem da ABC, nem da Embrapa, mas, sim, uma demanda do governo moçambicano:

O desenvolvimento da cooperação é a partir de uma demanda. Quem estabelece as linhas de ação é o governo moçambicano e, no caso do ProSAVANA, ele abarca as duas áreas, tanto a agricultura familiar como o modelo de agricultura empresarial. O papel dos técnicos da Embrapa é identificar qual a melhor forma de desenvolver esses modelos, considerando a nossa expertise e experiência prévia no desenvolvimento em áreas de cerrado. Não é a Embrapa que decide se vão fazer ações a partir do modelo de agricultura familiar ou agronegócio. A decisão é do governo moçambicano. O papel da Embrapa seria a orientação técnica para que seja desenvolvido dentro da melhor concepção técnica disponível para evitar problemas de impacto ambiental (DUSI, 2014, entrevista à autora).

Fernando Abreu, diretor da ABC, destaca ainda que o objetivo da cooperação brasileira no ProSAVANA é contribuir com o desenvolvimento de um modelo moçambicano, adequado à sua realidade, com base nas definições estratégicas apresentadas pelo Governo de Moçambique (PEDSA). Desta forma, para Abreu (2014), o conceito de agricultura familiar e de agronegócio em Moçambique não refletem, necessariamente, o mesmo entendimento e prática que são verificados no Brasil.

No entanto, a visão da CGFome sobre a internacionalização desta dualidade é diferente. O Ministro Milton Rondó (2014) aponta que este seria um problema relacionado à falta de participação social ou controle social. Para o ministro, toda política pública deve ter participação social e, no caso do ProSAVANA, a transparência e o diálogo poderiam ter sido melhores.

3. 2. 2 PAA África

A iniciativa do PAA África surgiu a partir da Cúpula Mundial relativa à crise de alimentos, sediada em Roma, em 2008. Rondó (2014) aponta que nesta Cúpula notou-se a necessidade de ter SAN como uma prioridade em nível global e buscar formas de promovê-la. A partir deste marco, o presidente Lula propôs que uma reunião de ministros de agricultura de diversos Estados africanos fosse realizada em Brasília. Assim, durante o encontro denominado Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, realizado em Brasília em 2010, o governo brasileiro assumiu o compromisso político de executar a iniciativa do PAA África a partir de sua experiência do PAA nacional (KLUG e SOUZA, 2012).

Nesse contexto, o Brasil se comprometeu em implantar a iniciativa, através da CGFome, por meio de cinco projetos de cooperação, cada um relativo a um marco regional da África (Senegal, Moçambique, Malawi, Níger e Etiópia). Estes projetos têm o objetivo de promover políticas públicas para a recuperação agrícola, o processamento de produtos agrícolas e a compra direta de pequenos produtores para fornecer a pessoas com insegurança alimentar e nutricional.

No entanto, Rondó (2014) indica que o MDS não participou da formulação do projeto de cooperação do PAA África. Sendo que esta tarefa coube à CGFome, da parte brasileira, em conjunto com os parceiros. Em uma parceria com a FAO e o PMA, coube ao MDS a tarefa de aconselhamento na concepção metodológica das atividades do projeto, já que este tem experiência reconhecida na implementação de programas de aquisição de alimentos locais para assistência alimentar. Além do MDS, outros *stakeholders* fazem parte do Comitê Consultivo e têm apoiado o projeto, entre eles estão o MDA, o Consea e atores da sociedade civil.

A fim de responder por que a dicotomia de modelos agrícolas existentes no plano interno do Brasil é internacionalizada, foram apresentadas, em primeiro lugar, as preferências e visões dos ministérios a respeito do tema. Em seguida, foi abordado o contexto no qual os projetos de CTPD brasileiros são formulados e também o processo de formulação específico de duas iniciativas selecionadas, o ProSAVANA e o PAA África. Por fim, o próximo subcapítulo tratará dos resultados desta pesquisa, no sentido de responder ao nosso questionamento central, a partir do que foi apresentado ao longo do trabalho.

3.3 POR QUE SÃO INTERNACIONALIZADOS DOIS MODELOS AGRÍCOLAS DIFERENTES?

Este trabalho identificou alguns aspectos explicativos centrais para a reprodução da dualidade de modelos de desenvolvimento agrícola na CTPD brasileira por meio de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas. Foram identificados os seguintes pontos que serão explanados mais detalhadamente ao longo deste subcapítulo: a ausência ou inadequação de um marco legal para a cooperação brasileira; a reprodução da dinâmica dual interministerial doméstica na cooperação brasileira (MAPA e MDA); a insuficiência de espaços de participação para a sociedade civil na formulação e acompanhamento das iniciativas de CTPD; as preferências e demandas do governo receptor da CTPD agrícola promovida pelo Brasil.

A explicação para a formulação de iniciativas de cooperação técnica agrícola internacionais que promovem dois modelos agrícolas diferentes (PAA África – agricultura familiar – e ProSAVANA – agronegócio e agricultura familiar) abrange um conjunto de fatores, que podem ser divididos em duas razões principais: 1. Falta de unidade nas ações de CTPD; 2. Preferências e demandas do país receptor da cooperação.

A falta de unidade está relacionada à existência de dois ministérios que realizam esta modalidade de cooperação, reproduzindo interesses e visões diferentes sobre os modelos agrícolas mencionados. Para isso, contribui a dinâmica de aumento dos recursos dos ministérios para a cooperação internacional, enfraquecendo o papel de coordenação central da ABC. E ainda a existência de um marco legal para a cooperação brasileira insuficiente ou inadequado.²² Desta forma, não há clareza nos princípios nos quais devem estar baseadas as iniciativas de cooperação e de quais agências os ministérios devem participar; e não há regras bem estabelecidas do como devem ser executadas as ações, entre outras implicações. Esta lacuna permite também a reprodução de dois modelos agrícolas na CTPD brasileira.

A CTPD do Brasil é desprovida de uma legislação própria, são poucos os instrumentos legais que definem de forma clara a diferenciação entre os temas de cooperação, seu escopo, objetivos, princípios, instrumentos de atuação e ainda a determinação das competências e ferramentas de coordenação interinstitucional ou interministerial, já que a CTPD brasileira abrange várias instituições e órgãos públicos. Assim, na ausência de um marco legal bem definido, as iniciativas de CTPD ficam vulneráveis a limitações e ambiguidades que podem prejudicar a sua implementação e sua efetividade (PUENTE, 2010).

A inadequação ou insuficiência de um marco legal para a cooperação brasileira tem diversas implicações:

Entre vários aspectos, o primeiro é que o Brasil não tem uma política de cooperação, tem uma agência de cooperação, a ABC, que gera projetos bilaterais e não representa uma institucionalidade suficiente para um país que adquiriu a notoriedade internacional que o Brasil adquiriu. E como a área da SAN, a partir do Fome Zero, é a que ganhou bastante notoriedade, e a agricultura também, esta é uma área que mostra bastante bem essas insuficiências. O primeiro problema derivado daí é justamente a ausência de uma política de cooperação internacional que tenha clara uma concepção de cooperação, que tenha diretrizes claras, o que existe é uma

²² Tendo em vista a ausência de um marco ou lei específica para as ações da cooperação internacional brasileira prestada, para a gestão orçamentária e financeira da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento utiliza-se a regra geral da administração pública, como a Lei 8.666/93 (PUENTE, 2010, p. 136).

ação fragmentada conduzida por atores, os mais distintos, e com uma agência que é constrangedora da ação pelos limites em que ela trabalha. A inadequação do marco legal atual também significa a inexistência de espaços de participação social, de monitoramento e controle social das ações internacionais do Brasil, assim como compromete a transparência das iniciativas. Ademais, dificulta também a regularidade de recursos para os projetos (MALUF, 2014, entrevista à autora).

A insuficiência de um ordenamento legal para a CTPD tem repercussões na formulação dessas iniciativas por ter um enfoque multidisciplinar e abranger a atuação de diversos órgãos públicos na sua implementação. Além disso, o marco jurídico seria importante para estabelecer as diretrizes e instâncias coordenadoras na relação entre o MRE (por meio da ABC), que teria a função central, e os outros ministérios e órgãos públicos, com a intenção de manter a coerência das ações e políticas de cooperação. Para tanto, deveria existir uma legislação clara que eliminasse as ambiguidades (PUENTE, 2010).

O ministro Milton Rondó (2014) indica que a cooperação promovida pelo Brasil deve passar por uma reformulação completa. Rondó (2014) mostra que atualmente há uma diminuição dos recursos do Itamaraty, que institucionalmente tem o mandato da cooperação, e um aumento de recursos por parte de outros ministérios, principalmente aqueles que têm recursos fixados por parâmetros constitucionais, que é o caso da educação e da saúde.

Deste modo, os ministérios que dispõem de recursos são os que executam os projetos de cooperação. Consequentemente, o controle e participação dos outros ministérios nessas iniciativas fica prejudicado. Isso posto, como os projetos de cooperação são formulados e executados por ministérios específicos, com pouca participação de outros ministérios, as iniciativas reproduzem interesses e visões particulares dos atores que a formulam e executam. Portanto, a falta de controle do MRE pode resultar em iniciativas de cooperação divergentes, ou, como no caso estudado, que reproduzam práticas contraditórias.

Como dissemos no capítulo 2, as burocracias podem politizar a política externa ao defenderem seus interesses e preferências nos projetos de cooperação internacional. Contudo, pelo que pudemos concluir das entrevistas realizadas, não parece haver tal politização no campo da cooperação técnica agrícola do Brasil. Os principais ministérios (MAPA, MDA, MRE) parecem não entrar em rota de colisão, havendo espaço para que os interesses de cada burocracia sejam internacionalizados.

Como partimos do pressuposto de que a política externa é uma continuação da política doméstica, no caso da CPTD agrícola brasileira a existência de ministérios com visões diferentes sobre os modelos de desenvolvimento agrícola no âmbito interno

transparece na CTPD. Deste modo, assim como existem dois ministérios de agricultura no Brasil (MAPA e MDA), que estão voltados para modelos agrícolas distintos, no âmbito da cooperação estes ministérios irão reproduzir suas preferências, transcendendo a dicotomia para a política externa.

Por meio desta constatação, é possível afirmar que o nosso objeto de estudo, a formulação da CTPD agrícola brasileira, estaria dentro dos pressupostos do modelo de processo organizacional (II) de Allison (1969). A CTPD agrícola brasileira é composta por um conglomerado de organizações, que possuem, por sua vez, tarefas específicas, capacidades próprias e rotinas de atuação. Deste modo, os ministérios tendem a dar prioridade às iniciativas relativas às suas capacidades e sua cultura organizacional. No entanto, por meio desta análise do conteúdo das entrevistas com atores decisores ou participantes de ministérios envolvidos neste processo, foi constatado que o nosso objeto de estudo se distancia dos pressupostos do terceiro modelo de Allison (1969), o modelo de política burocrática.

Dos pressupostos destacados por Bignetti (2009) sobre o modelo III, temos que as preferências de cada ministério influenciam o resultado final; as vantagens de cada burocracia no processo de barganha dependem de como o processo é constituído; o resultado na interação entre os ministérios não é definido por nenhum dos atores particularmente, portanto não espelha as preferências puras de apenas um agente; e, ainda, os interesses e as preferências das burocracias neste processo podem ser antecipados, sabendo-se as competências e o histórico destes ministérios.

Contudo, na análise da CTPD agrícola brasileira vimos que as preferências dos ministérios envolvidos têm influência no resultado final, porém não foi possível identificar na elaboração dos projetos selecionados (PAA ÁFRICA e ProSAVANA) um processo de barganha, propriamente dito, que demonstrasse haver interação entre estes órgãos. Ademais, por meio da identificação das preferências ministeriais, através de revisão bibliográfica e das entrevistas realizadas, concluímos que o resultado final da CTPD agrícola brasileira reflete as preferências de cada ministério estudado; ou seja, reproduzem os dois modelos de desenvolvimento agrícola: a agricultura familiar e o agronegócio.

No âmbito da participação brasileira no ProSAVANA, a Embrapa é um dos principais atores e está vinculada ao MAPA, que apresenta historicamente interesses vinculados ao agronegócio. Além deste ministério, apenas o MRE, através da ABC, participa diretamente. Já o PAA África foi formulado e está sendo executado pela CGFome, porém é

a continuidade de uma política pública nacional (o PAA), inicialmente uma proposta da sociedade civil para o Consea, que depois foi incorporada pelo Mesa (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome) e em seguida pelo MDS. O PAA África conta também com um Comitê Consultivo, constituído pelo Consea, MDS, MDA e atores da sociedade civil. Portanto, olhando para estas duas iniciativas de cooperação, elaboradas e executadas por órgãos distintos dispostos na burocracia estatal brasileira, fica evidente a falta de unidade na dinâmica interministerial na CTPD agrícola brasileira.

Rondó (2014) aponta que não existe um filtro que impeça a reprodução destes dois modelos. De acordo com o ministro, a escolha fica a cargo do país que está recebendo o projeto, e Rondó (2014) aponta que a maioria dos países parceiros acredita que há benefícios e vantagens também no modelo do agronegócio. O ministro aponta que o modelo brasileiro não é único: segundo ele, a estrutura fundiária da maioria dos países apresenta estes dois modelos coabitando.

Nos projetos de cooperação estudados, os entrevistados ressaltam a contradição na própria demanda dos países receptores por iniciativas que promovam os dois modelos agrícolas. Retomando aos apontamentos de Takagi (2014), a demanda do governo moçambicano teria sido de desenvolver a agricultura de forma geral, abrangendo os dois modelos de desenvolvimento agrícola. No caso específico do ProSAVANA podem ser apontadas duas razões centrais para a reprodução da dualidade agronegócio e agricultura familiar no projeto: a primeira razão foi indicada por Rondó (2014), que seria a falta de participação social ou controle social na formulação e execução do ProSAVANA; a segunda razão seria a demanda do próprio governo moçambicano por um projeto de cooperação que promovesse estes dois modelos de desenvolvimento agrícola.

Rondó (2014) aponta a necessidade de participação social na formulação e execução de políticas públicas. Para ele, esta é uma grande deficiência em relação ao ProSAVANA. Assim, a transparência e o diálogo entre as partes ficam muito prejudicadas. Em relação à reivindicação da participação da sociedade civil na formulação dos projetos de cooperação brasileiros, o Consea é um dos atores da burocracia federal de central importância. Este Conselho integra o Comitê Consultivo do PAA África, mas, segundo Maluf (2014), o ProSAVANA não tem espaços semelhantes de participação no Brasil.

Deste modo, o Consea tem uma visão muito crítica em relação ao ProSAVANA e mantém uma relação relativamente regular com a sociedade civil moçambicana, principalmente com a Unac (União dos Agricultores e Camponeses de Moçambique), por

meio da qual faz um acompanhamento em relação ao projeto. Apesar de o projeto ProSAVANA PD ter buscado ampliar as esferas de participação social através da inclusão de diversos *stakeholders* nas suas reuniões, estas iniciativas não parecem ser suficientes e as críticas em relação à participação limitada dessas partes permanece.

Além da falta de representação e espaços de discussão para a sociedade civil, a reprodução da dualidade de modelos agrícolas no ProSAVANA ocorre em função da própria demanda do governo moçambicano por um projeto de cooperação que promovesse estes dois modelos de desenvolvimento agrícola. Takagi (2014) aponta que muito da cooperação vem da demanda do próprio país demandante. Segundo Takagi (2014), a demanda em relação ao ProSAVANA foi de desenvolver a agricultura no sentido amplo, nem agronegócio, nem agricultura familiar, mas, sim, desenvolver a produção agropecuária na região do Corredor de Nacala. Desta forma, para Takagi (2014) não existe uma escolha prévia do Brasil em exportar o modelo do agronegócio para os países com os quais coopera.

De acordo com essa perspectiva, existiria uma contradição não só no ambiente doméstico no Brasil, mas também contradições nas demandas dos países receptores da cooperação. Ao mesmo tempo em que há demanda para desenvolver a agricultura familiar, há também uma demanda para desenvolver a agricultura comercial, voltada para a exportação. Para Takagi (2014), é uma demanda que também vem de forma contraditória por diferentes atores e a participação ou resposta do governo brasileiro é dada neste ambiente de contradição em relação a essas demandas. Neste sentido, Takagi (2014) acredita que houve uma interlocução política em relação ao compromisso brasileiro de apoiar os países africanos e um estudo de qual seria a melhor forma de apoiar. E este diálogo também se dá de forma diferente entre as distintas áreas do governo, não havendo um discurso homogêneo.

Por meio das entrevistas com o Ministro Milton Rondó, Alberto Santana e André Dusi (2014) fica clara a existência de demandas dos países que recebem a cooperação brasileira. A partir desta perspectiva, o conteúdo das iniciativas de cooperação seria em grande parte definido pela demanda dos governos dos países receptores. Neste sentido, a responsabilidade da reprodução da dualidade apresentada anteriormente seria não só da dinâmica interministerial como também dos interesses dos governos receptores da cooperação.

No entanto, Maluf (2014) faz referências às críticas ao ProSAVANA apresentadas no primeiro capítulo e aponta que além das dinâmicas públicas de cooperação existem investimentos privados e também os interesses do governo receptor. Na perspectiva do

Consea, o componente de agricultura em grande escala, voltada para a exportação e monocultura, é um componente que tem repercussões negativas do ponto de vista social e ambiental. Porém, os países receptores podem ser desprovidos de instituições e mecanismos de defesa para se proteger desses efeitos. Ademais, o Consea aponta a existência de uma dinâmica privada muito forte no ProSAVANA, com algum apoio oficial brasileiro, na medida em que a Embrapa e o BNDES estão vinculados às iniciativas de CTPD agrícola brasileiras. Neste sentido, são várias facetas do Brasil transparecendo nos países com os quais o Brasil coopera.

Maluf (2014) destaca que a demanda da sociedade civil, expressa pelo Consea, da necessidade de espaços de participação no processo de formulação da CTPD não visa eliminar as contradições da própria cooperação. A abertura para mais participação seria no sentido de poder monitorar, acompanhar, ter transparência e fazer as críticas; no entanto, Maluf (2014) acredita que os espaços de participação não são suficientes para eliminar as contradições existentes. Ademais, além dos fatores relativos à estrutura institucional e legal doméstica, também é necessário atentar para o lado dos países receptores da cooperação e suas preferências.

Neste sentido a CTPD agrícola brasileira estaria inserida em um contexto de dualidade no âmbito nacional, representado pelos respectivos ministérios, que disputam recursos, projetos nacionais de desenvolvimento e espaço público, e, ainda, uma dualidade na própria demanda dos países que desejam cooperar com o Brasil. Por fim, a reprodução da dualidade de modelos de desenvolvimento agrícola seria causada principalmente pela falta de unidade na concepção da CTPD agrícola promovida pelo Brasil e ainda pelas preferências do país receptor da cooperação.

CONCLUSÃO

Através da revisão bibliográfica, da análise documental do processo de formulação dos projetos de CTPD e de entrevistas semiestruturadas individuais com gestores vinculados às instituições brasileiras protagonistas do PAA África e do ProSAVANA, foram encontradas algumas razões que podem explicar a dinâmica de internacionalização da dicotomia de modelos agrícolas na CTPD.

No primeiro capítulo, foram explanadas as principais características da CTPD brasileira, apontando que esta se tornou um instrumento da política externa brasileira para expandir sua influência na agenda de desenvolvimento dos PED. Foram destacadas algumas características da CTPD, a saber: a importância temática da agricultura e a dinâmica de aproximação Brasil-África. Neste âmbito, foram selecionados dois projetos de cooperação para uma análise mais aprofundada: o ProSAVANA e o PAA África.

O ProSAVANA está permeado pela dualidade de modelos de desenvolvimento agrícola, que vão do agronegócio à agricultura familiar, de forma que esta iniciativa atua nestas duas frentes: dando apoio ao agronegócio, fornecendo a estes investidores o conhecimento sobre o local, as condições de produção e os pacotes de desenvolvimento tecnológico; e dando apoio à agricultura familiar, que, segundo Santana (2014), necessita de mais assistência técnica e de organização social para absorver a tecnologia. Já o PAA África está centrado na promoção da agricultura familiar.

No segundo capítulo foram apontadas as ferramentas teóricas que seriam utilizadas na análise empírica do trabalho. Por meio de revisão da bibliografia de análise de política externa, entendemos que a cooperação técnica brasileira resultaria de um arranjo político doméstico. Nenhuma das preferências dos ministérios prevaleceria sobre a cooperação agrícola brasileira, sendo reproduzidos os dois modelos agrícolas, pois, ao interagir para formular os projetos, cada ministério receberia constrangimentos, seja da preferência dos outros atores, das regras de atuação, das suas competências, seja das suas próprias rotinas organizacionais. Isto posto, neste estágio da pesquisa acreditávamos que a internacionalização de dois modelos agrícolas distintos seria consequência de barganha política interministerial entre atores com preferências, interesses e capacidades distintas, resultando na reprodução de políticas públicas aparentemente contraditórias, como reflexo

da dualidade existente no âmbito interno em que atores diferentes promovem modelos agrícolas particulares.

No capítulo seguinte foi realizada uma análise baseada, em grande parte, em entrevistas. Por meio desta, foi possível constatar a visão de cada ministério ou agência estudada sobre os modelos. No âmbito da Embrapa, fica claro que para este ator os modelos da agricultura familiar e do agronegócio não são contraditórios. Porém, os atores da Embrapa entrevistados apontam que a SAN não seria alcançada apenas por meio da oferta de alimentos, ou seja, outras ações complementares deveriam ser desenvolvidas. Além disso, as entrevistas apontam que para a Embrapa o agronegócio e a agricultura familiar cumprem funções distintas: o primeiro, para gerar excedentes no balanço de pagamentos e construir a independência econômica; e a agricultura familiar, por sua vez, promoveria a SAN.

No contexto do MDS, as entrevistas apontam que existe uma complementaridade entre os modelos de desenvolvimento agrícola, fruto de uma construção histórica. O agronegócio seria responsável pela produção das *commodities* comercializadas no mercado internacional, o que ajudaria a equilibrar a balança comercial brasileira. O MDS entende que existe uma disputa pelo espaço público, no que diz respeito aos projetos nacionais de desenvolvimento, entre o agronegócio e a agricultura familiar.

Portanto, entendemos que, para importantes setores tanto do governo como a ele ligados, o agronegócio e a agricultura familiar não são modelos contraditórios, como fica claro nas entrevistas com gestores da Embrapa. No entanto, o Consea apresenta uma visão bastante crítica em relação ao modelo do agronegócio e destaca as tensões entre a agricultura familiar e o agronegócio. Além disso, é preciso atentar para a construção histórica que determinou a dualidade existente atualmente, pois esta dicotomia está baseada em uma disputa entre atores e burocracias pelo espaço público.

Levando em consideração as preferências destas burocracias, em um segundo momento foi abordado o processo de formulação do ProSAVANA e do PAA África. Desta análise, foram depreendidas algumas conclusões a respeito dos motivos pelos quais a dicotomia de modelos é internacionalizada na CTPD. Dentre as razões levantadas, demos destaque para as seguintes: a ausência ou inadequação de um marco legal para a cooperação brasileira; a reprodução da dinâmica dual interministerial doméstica na cooperação brasileira (MAPA e MDA); a insuficiência de espaços de participação para a sociedade civil na formulação e acompanhamento das iniciativas de CTPD; as preferências e demandas do governo receptor da CTPD agrícola promovida pelo Brasil.

Concluimos que há uma falta de unidade na cooperação brasileira que está relacionada à existência de dois ministérios responsáveis por realizar a cooperação técnica agrícola, reproduzindo interesses e visões diferentes sobre os modelos agrícolas mencionados. A CTPD do Brasil é desprovida de uma legislação adequada e se resume a poucos instrumentos legais. Assim, na ausência de um marco legal bem definido, as iniciativas de CTPD ficam vulneráveis a limitações e ambiguidades que podem prejudicar a sua implementação e sua efetividade (PUENTE, 2010).

Por meio da análise do processo de formulação do ProSAVANA e do PAA África, entendemos que os projetos de cooperação são formulados e executados por ministérios específicos, com pouca participação de outros ministérios. Deste modo, o controle e a participação dos outros ministérios nas iniciativas ficam prejudicados. Essa dinâmica favorece a reprodução de interesses e visões particulares dos atores que formulam e executam os projetos. Portanto, a falta de controle do MRE pode resultar em iniciativas de cooperação divergentes, ou, como no caso estudado, que reproduzam práticas contraditórias.

Contudo, por meio desta análise, foi possível depreender que as preferências dos ministérios envolvidos têm influência no resultado final, mas não foi possível identificar na elaboração dos projetos selecionados (PAA África e ProSAVANA) um processo de barganha, propriamente dito, em que houvesse a interação entre estes órgãos. A identificação das preferências ministeriais em relação aos modelos e a análise do processo de formulação das iniciativas permitem concluir que o resultado final da CTPD agrícola brasileira reflete as preferências de cada ministério estudado, reproduzindo os dois modelos de desenvolvimento agrícola: a agricultura familiar e o agronegócio.

A análise empírica permitiu testar as ferramentas teóricas apresentadas inicialmente. Neste sentido, apesar da revisão bibliográfica inicial sobre a CTPD e aportes teóricos de APE terem apontado para uma maior politização e uma dinâmica de barganha na concepção das iniciativas de cooperação, a análise empírica final apontou para um resultado distinto.

Além das explicações já indicadas, a falta de representação e espaços de discussão para a sociedade civil é apontada como uma das razões que explicam a questão estudada. E, ainda, a própria demanda do governo receptor da iniciativa de cooperação pelos dois modelos agrícolas é uma explicação. No caso de Moçambique, as entrevistas mostram que a demanda em relação ao ProSAVANA foi de desenvolver a agricultura no sentido amplo, nem agronegócio, nem agricultura familiar, mas, sim, desenvolver a produção agropecuária.

A pesquisa teve sucesso em encontrar por meio da análise alguns argumentos explicativos centrais para a internacionalização da dualidade de modelos de desenvolvimento agrícola por meio da CTPD.

REFERÊNCIAS

ABREU, Fernando Marroni de. Entrevista concedida a Julia Silva Rensi. João Pessoa, 11/12/2014.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília, DF: IPEA, 2010.

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. **Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)**. 2013. 252 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, n.3, p. 689-718, 1969.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Seção FAQ sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Atualizado em agosto 2013. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp#1>. Acesso em: 28 nov. 2014.

BENDOR, Jonathan; HAMMOND, Thomas H. Rethinking Allison's Models. **The American Political Science Review**, v. 86, n. 2, p. 301-322, 1992.

BIGNETTI, Luiz Paulo. A essência do processo decisório: comentários sobre a obra de Graham Allison. **BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**. v. 6, n. 1, p. 71-74, 2009.

BRASIL, Pilar Figueiredo. **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010)**. 2013. 143 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de novembro de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 nov. 2012. Seção 1, p. 84.

CARLNAES, Walter. The agency-structure problem in foreign policy analysis. **International Studies Quarterly**, v. 36, 1992.

CARRANÇA, Flávio; GRAÇA, Antônio. Agricultura – Plano Safra e a política agrícola brasileira – O Agronegócio tem peso expressivo na economia brasileira. **IPEA**. v. 7, n. 59, São Paulo, 2010.

CARVALHO, Tacia C. O. e MILANI, Carlos R. S. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. **Revista Estudos Internacionais**, v.1, n.1, p. 11-35, 2013.

CERVO, Amado. Socializando o Desenvolvimento: uma História da Cooperação Técnica Internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Cooperação Internacional**, V. 37, n. 1, p.37-63, 1994.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA). LOSAN é aprovada no Senado Federal. Assessoria de Comunicação do CONSEA Nacional. Disponível em: <http://www.consea.sp.gov.br/noticia.php?id=125#.VM5sXPnF_To>. Acesso em 10 dez. 2014.

DUSI, André Nepomuceno. Entrevista concedida a Julia Silva Rensi. João Pessoa, 27/11/2014.

FERREIRA, Isis Leite. Entrevista concedida a Julia Silva Rensi. João Pessoa, 25/11/2014.

FINGERMAN, Natalia Noschese. **A Cooperação Trilateral Brasileira em Moçambique: Um estudo de caso comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA**. 2014. 192 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

FRIEDEN, Jeffry. Actors and Preferences in International Relations. In: LAKE, David e POWELL, Robert. **Strategic Choice and International Relations**. New Jersey: Princeton University Press. cap. 2, 1999, p. 39-76.

HERMANN, Charles F.; HERMANN, G. Margaret. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33. n. 4, p. 361-387, 1989.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. **Mershon International Studies Review**, n. 32, p. 1-31, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo agropecuário de 2006**. Rio de Janeiro, 2009.

KLUG, Israel; SOUZA, Darana. A Multidimensional Approach to Food Security: PAA Africa. **Journal Poverty in focus**

, v. 24, p. 16-18, 2012.

LEITE, Iara Costa; PINO, Bruno Ayllón. La Cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? **Journal Mural Internacional**, v. 1, n. 1, p.20-32, 2010.

LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; POMEROY, Melissa. Africa-Brazil co-operation in social protection: Drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of

Social Development. **UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER)**, n. 22. p. 1-38. 2013.

LOPES, Luara Landulpho Alves. **A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador**. 2008. 233 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo. 2008.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. Entrevista concedida a Julia Silva Rensi. João Pessoa, 19/12/2014.

_____. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 78-87, 2010.

MELO, Fátima. Camponeses erguem suas vozes e mudam o jogo no ProSAVANA. **Portal Brasil de Fato**, 13 Ago. 2013. Disponível em: < <http://www.brasildefato.com.br>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os desafios de sua Caracterização Como Política Pública. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILHORANCE, Carolina. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 56, n. 2, p.5-22, 2013.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: a liberal theory of international politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009, Policy Dialogue on Development Co-operation, Mexico City, 28-29 September 2009, Session II – Triangular Co-operation.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **Funding Agreement Between Government of Brazil, FAO and WFP**. Disponível em: <<http://paa-africa.org>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. Brazil: an emerging aid player. **ODI Briefing Paper**, v. 64, 2010.

PINO, Bruno Ayllón. A Cooperação Triangular e as transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. IPEA (texto para discussão), 2013.

PROSAVANA – Sítio do Programa. Disponível em <<https://www.prosavana.gov.mz>> Acesso em: 5 dez. 2014.

PROSAVANA PD – Plano Diretor, Master plan vazado na internet. Disponível em: <<http://www.grain.org>>, Acesso em: 10 dez. 2014.

PROSAVANA. *NOTA CONCEITUAL – PD*. Disponível em: <<https://www.prosavana.gov>> Acesso em: 13 dez. 2014.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como instrumento da Política Externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: Funag, 2010. p. 340.

PURCHASE FROM AFRICANS FOR AFRICA (PAA África), Disponível em: <<http://paa-africa.org/wp-content/uploads/2013/03/PAA-Africa-Funding-Agreement-Executive-Summary.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

RONDÓ, Milton. Entrevista concedida a Julia Silva Rensi. João Pessoa, 8/12/2014.

ROSSI, Amanda. Brasil, um país doador. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 1 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

SANTANA, Alberto Alves de. Entrevista concedida a Julia Silva Rensi. João Pessoa, 8/12/2014.

SANTOS, Mariana. Brasil eleva ajuda humanitária de olho em maior projeção internacional. **Portal Deutsche Weller**, 3 Set. 2012. Disponível em: <<http://www.dw.de>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

SENADO FEDERAL. **Pequena propriedade e agricultura familiar**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/codigoflorestal/infograficos/pequena-propriedade-e-agricultura-familiar>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

SIQUEIRA, Cynthia D. Política Burocrática e a Tomada de Decisão em Política Externa. **Periódico Meridiano 47**, v. 12, n. 128, p. 10-17, 2011.

SMITH; HADFIELD; DUNNE. **Foreign policy: theories, actors, cases**. Washington: Oxford University Press. 2008. p. 1- 496.

TAKAGI, Maya. Entrevista concedida a Julia Silva Rensi. João Pessoa, 5/12/2014.

TETE (PROVÍNCIA). In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2015. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Tete_\(prov%C3%ADncia\)&oldid=40992716](http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Tete_(prov%C3%ADncia)&oldid=40992716)>. Acesso em: 14 dez. 2014.

THE ECONOMIST. Speak softly and carry a blank cheque. **Portal The Economist**, 12 Jul. 2010. Disponível em: <<http://www.economist.com>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

VALENTE, Ana Lúcia E. F. Algumas reflexões sobre a polêmica agronegócio *versus* agricultura familiar. **Textos para Discussão - IPEA**, v. 29, p. 1-85, 2008.

ANEXOS

ANEXO A – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS

PERGUNTAS DIRECIONADAS À ABC

1. A iniciativa para a internacionalização do ProSAVANA para a África foi da ABC? Comente como surgiu a iniciativa.
2. Você poderia me falar um pouco sobre a participação da ABC na formulação do ProSAVANA?
3. A formulação dessa iniciativa de cooperação contou com a participação do MAPA? Como esse ministério participou?
4. Qual a foi a participação de outros ministérios na formulação dessa iniciativa?
5. Você acredita que o conhecimento técnico da Embrapa permitiu que essa tivesse influência na formulação do ProSAVANA? De que forma o conhecimento técnico impactou a formulação do projeto?
6. Na sua opinião, a ABC tem preferência por algum dos dois modelos de desenvolvimento agrícola: agricultura familiar ou agronegócio? Por quê?
7. Para a ABC, é possível promover a SAN através do modelo de desenvolvimento agrícola do agronegócio?
8. A ABC tem objeção às iniciativas de cooperação técnica relativas a algum dos dois modelos agrícolas (agronegócio ou agricultura familiar)?
9. Na sua opinião, o agronegócio e agricultura familiar são modelos agrícolas complementares?
10. O que, no seu ponto de vista, explica as iniciativas de cooperação técnica agrícola internacionais promoverem dois modelos agrícolas diferentes (PAA ÁFRICA – agricultura familiar e ProSAVANA – agronegócio)?

PERGUNTAS DIRECIONADAS À EMBRAPA

1. A iniciativa para a internacionalização do ProSAVANA para a África foi da Embrapa? Comente como surgiu a iniciativa.
2. Você poderia me falar um pouco sobre a participação da Embrapa na formulação do ProSAVANA?
3. Você acredita que o conhecimento técnico da Embrapa permitiu que essa tivesse influência na formulação do ProSAVANA?
4. Qual a foi a participação de outros ministérios na formulação dessa iniciativa?
5. Na sua opinião, a Embrapa tem preferência por algum dos dois modelos de desenvolvimento agrícola: agricultura familiar ou agronegócio? Por quê?
6. Para a Embrapa, é possível promover a SAN através do modelo de desenvolvimento agrícola do agronegócio?
7. A Embrapa tem objeção às iniciativas de cooperação internacional relativas a técnicas da agricultura familiar?
8. Na sua opinião, o agronegócio e agricultura familiar são modelos agrícolas complementares?
9. O que, no seu ponto de vista, explica as iniciativas de cooperação técnica agrícola internacionais promoverem dois modelos agrícolas diferentes (PAA ÁFRICA – agricultura familiar e ProSAVANA – agronegócio)?

PERGUNTAS DIRECIONADAS AO MDS

1. A iniciativa para a internacionalização do PAA para a África foi do MDS? Comente como surgiu a iniciativa.
2. Você poderia me falar um pouco sobre a participação do MDS na formulação do PAA África?
3. Você acredita que o conhecimento técnico do MDS permitiu que o ministério tivesse influência na formulação do PAA África?
4. Qual a foi a participação de outros ministérios na formulação dessa iniciativa?
5. Na sua opinião, o MDS tem preferência por algum dos dois modelos de desenvolvimento agrícola: agricultura familiar ou agronegócio? Por quê?
6. Para o MDS, é possível promover a SAN através do modelo de desenvolvimento agrícola do agronegócio?
7. O MDS tem objeção às iniciativas de cooperação internacional relativas a técnicas do agronegócio?
8. Na sua opinião, o agronegócio e agricultura familiar são modelos agrícolas complementares?
9. O que, no seu ponto de vista, explica as iniciativas de cooperação técnica agrícola brasileiras promoverem dois modelos agrícolas diferentes (PAA ÁFRICA – agricultura familiar e ProSAVANA – agronegócio)?

PERGUNTAS DIRECIONADAS À CGFOME

1. A iniciativa para a internacionalização do PAA para a África foi da CGFome? Comente como surgiu a iniciativa.
2. Você poderia me falar um pouco sobre a participação da CGFome na formulação do PAA África?
3. A formulação dessa iniciativa de cooperação contou com a participação do MDS? Como esse ministério participou?
4. Qual a foi a participação de outros ministérios na formulação dessa iniciativa?
5. A CGFome acredita que o conhecimento técnico do MDS permitiu que esse tivesse influência na formulação do PAA África? De que forma o conhecimento técnico impactou a formulação do projeto?
6. Na sua opinião, a CGFome tem preferência por algum dos dois modelos de desenvolvimento agrícola: agricultura familiar ou agronegócio? Por quê?
7. Para a CGFome, é possível promover a SAN através do modelo de desenvolvimento agrícola do agronegócio?
8. A CGFome tem objeção às iniciativas de cooperação técnica internacional relativas a algum dos dois modelos agrícolas (agronegócio ou agricultura familiar)?
9. Na sua opinião, o agronegócio e agricultura familiar são modelos agrícolas complementares?
10. O que, no seu ponto de vista, explica as iniciativas de cooperação técnica agrícola internacionais promoverem dois modelos agrícolas diferentes (PAA ÁFRICA – agricultura familiar e ProSAVANA – agronegócio)?
11. De que forma a falta de um marco legal tem impacto na ausência de unidade na cooperação internacional, que reproduz dois modelos agrícolas distintos?

PERGUNTAS DIRECIONADAS AO CONSEA

1. O Consea tem participação nas iniciativas do ProSAVANA ou PAA África? De que forma participa?
2. O Consea participou da formulação de algum dos dois projetos?
3. Para o Consea, é possível promover a SAN através do modelo de desenvolvimento agrícola do agronegócio?
4. O Consea tem objeção às iniciativas de cooperação técnica internacional relativas ao agronegócio?
5. Na sua opinião, o agronegócio e agricultura familiar são modelos agrícolas complementares?
6. O que, no seu ponto de vista, explica as iniciativas de cooperação técnica agrícola internacionais promoverem dois modelos agrícolas diferentes (PAA ÁFRICA – agricultura familiar e ProSAVANA – agronegócio)?
7. De que forma a falta de um marco legal tem impacto na ausência de unidade na cooperação internacional, que reproduz dois modelos agrícolas distintos?
8. A criação de um marco legal poderia resolver a questão da reprodução da dualidade de modelos agrícolas na cooperação brasileira?

APPENDICES

1. Minute of Meeting on Triangular Cooperation for Agricultural Development of the Tropical Savannah in Mozambique
2. BRA/04/044-JBPP/PCJ/011-PROSAVANA
Minutes of Meeting of the Detailed Planning on Triangle Agreement
for Support of agricultural Development Master Plan for Nacala Corridor in Mozambique
Agreed between Japan International Cooperation Agency, Brazilian Cooperation Agency and Authorities Concerned of the Government of the Republic of Mozambique
3. Minute of Meeting on the third JCC Meeting held on Dec.3, 2012
4. Members of the Counterparts and Study Teams

**APPENDIX 1 Minute of Meeting on Triangular
Cooperation for Agricultural
Development of the Tropical Savannah in
Mozambique**

Minutes of Meeting on Triangular Cooperation for Agricultural Development of the Tropical Savannah in Mozambique

Based on the Record of Discussions of the Japan-Brazil Partnership Programme (hereinafter referred to as 'JBPP') signed on March 28, 2000 in Tokyo, the President of Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as 'JICA'), Sadako Ogata, and the Minister of Foreign Affairs of the Federative Republic of Brazil, Ambassador Celso Luís Nunes Amorim, announced in April 2007 the strengthening of the Assistance for Africa through cooperation under the framework of JBPP. In addition, in July 2009, at L'Aquila Summit, the Japanese Prime Minister, Taro Aso (then), and the President of the Federative Republic of Brazil, Luiz Inácio Lula da Silva, agreed on promoting the agricultural development of Mozambique through cooperation under JBPP, applying the knowledge acquired during implementation of the Cooperation Programme for the Development of the Cerrado.

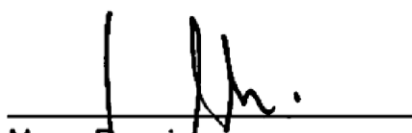
Considering the agreements reached, the Japanese Mission, headed by the Senior Vice-President of JICA, Kenzo Oshima, and the Brazilian Mission, headed by the Director of the Brazilian Cooperation Agency (hereinafter referred to as 'ABC'), Minister Marco Farani, jointly visited the Republic of Mozambique from 16th to 19th September 2009 and discussed the basic structure of the Triangular Cooperation Programme for Agricultural Development of the Tropical Savannah in Mozambique with the Minister of Agriculture, Soares B. Nhaca, the Minister of Planning and Development, Aiuba Cuereneia, and other Mozambican authorities.

The three organisations represented by the signatories of this Minutes of Meeting agreed to keep the record of the results of the discussions on the current Japan-Brazil-Mozambique Joint Study, according to the annex attached hereto, as well as to promote joint actions for the early execution of the Triangular Cooperation Programme.

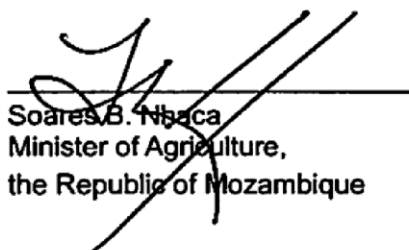
Maputo, Mozambique, 17th September, 2009.



Kenzo Oshima
Senior Vice-President,
Japan International Cooperation Agency



Marco Farani
Director,
Brazilian Cooperation Agency



Soares B. Nhaca
Minister of Agriculture,
the Republic of Mozambique

1. Background and Events related to the Cooperation Programme for Agricultural Development of the Tropical Savannah in Mozambique

- (1) The Japan-Brazil Cooperation Programme for the Development of the Brazilian Cerrado, which started in the '70s, has implemented projects of technical cooperation and financial cooperation for about 20 years and made a great contribution not only to Brazil inland development but also to balancing the supply and demand for food in global standards by increasing food production. Through agricultural development of the Cerrado, Brazil now has large knowledge related to sustainable agricultural development in tropical savannah zones. Based on these facts, on April 3, 2009, the Senior Vice-President of JICA, Mr. Kenzo Oshima, and the Director of the Brazilian Cooperation Agency (ABC), Minister Marco Farani, signed the 'Minutes of Meeting' to confirm common interest in the 'Japan-Brazil Partnership Programme on Cooperation for the Development of African Tropical Savannah, based on the results of the Programme of Brazil-Japan Cooperation for the Brazilian Cerrado development.
- (2) Considering that about 70 percent of Mozambican territory (approximately 540 thousand km²) is characterised as an area of tropical savannah and that there is an extensive area of non-used arable land, the mission that the Ministry of Agriculture of Mozambique dispatched to the Cerrado region in Brazil in May 2009 confirmed that there are several points of similarity between the Brazilian Cerrado and the Mozambican tropical savannah, as well as that many examples of agricultural techniques used for development of the Cerrado can be transferred to Mozambique.
- (3) Based on the 'Minutes of Meeting' mentioned in 1(1) above, the Japan-Brazil Joint Preliminary Mission, which was dispatched to Mozambique in June 2009, conducted a series of discussions with the Mozambican Ministry of Agriculture regarding the basic structure of the Triangular Cooperation Programme. Besides, Working Groups for promoting activities of the Triangular Cooperation were established in Japan, Brazil, and Mozambique (see Annex 1).
- (4) Discussions between the Joint Mission under the JBPP framework and the Ministry of Agriculture and the Ministry of Planning and Development of Mozambique were conducted based on the abovementioned facts.

2. Significance and Challenges of Triangular Cooperation

The parties share the following basic understandings on the significance and challenges

of triangular cooperation.

- (1) The area of the African Guinea savannah is about 700 million hectares, of which approximately 400 millions hectares are arable. This is the largest non-used agricultural area in the world (see annex). Sustainable agricultural development of the African tropical savannah, including Mozambique, will contribute not only to guaranteeing food security of the local population and to promoting socioeconomic development of the region but also to enhancing food security globally.
- (2) In Mozambique, 70 percent of the total population inhabit rural areas, where 95 percent of employed people engage in agricultural activity. A total of 96 percent of all farmers' activities are centered on small-scale family farms (cultivation area of 1 to 2 hectares) and most of them run subsistence agriculture with small investment with small productivity. Besides, the exploitation rate of arable areas is approximately 4 percent. However, taking into account that the tropical savannah around the northern region of Mozambique is blessed with a large arable area and a substantial amount of rainfall, its potential to expand agricultural production is extremely high. If there is an introduction of modern techniques and increased capital investment, and also if farmers' organisations are promoted through the present Triangular Cooperation Programme, significant impacts on agricultural productivity are expected.
- (3) It is also expected that the knowledge acquired through the Development of the Brazilian Cerrado will contribute to the improvement of agricultural productivity of the African tropical savannah, e.g., soil correction techniques and the use of proper varieties of different crops. However, considering that the socioeconomic situation of the Brazilian Cerrado region differs greatly from that of the African tropical savannah, new models of sustainable agricultural development specific to each region in Africa will be necessary.
- (4) When creating new models of sustainable agricultural development for the tropical savannah of Mozambique, human security, food security, and poverty reduction for the local population, as well as protection of wildlife and preservation of the environment, must be considered. Meanwhile, it is necessary to target market-oriented agricultural/rural/regional development with a competitive edge in the respective markets.

3. Basic Structure of the Triangular Cooperation Programme

As result of the discussions, each party agreed to work on the Cooperation Programme according to the basic structure below for the early materialisation of the Programme. However, it was decided that should the need for changes arise as a result of several

types of survey and discussion in the future, the basic structure will be revised in common agreement among the three parties.

(1) Objective of the Programme

To create new models of sustainable agricultural development in the tropical savannah region of Mozambique through triangular cooperation among Japan, Brazil, and Mozambique, while taking into account preservation of the environment and seeking market-oriented agricultural/rural/regional development with a competitive edge

(2) Name of the Programme

Triangular Cooperation Programme for Agricultural Development of the African Tropical Savannah among Japan, Brazil, and Mozambique (ProSAVANA-JBM)

(3) Preferred Candidate Region as Target Area of the Programme

Taking into account the similarities of its natural environment with the Brazilian Cerrado region, the current situation of infrastructure as well as policies, laws, and regulations of Mozambique, the Nacala Corridor area, located in the northern part of the country, was selected as the preferred target area, wherein future surveys will be carried out and the Programme will be developed.

(4) Main Target Crops and Production Sectors

Preferred crops will be selected from the crops (or group of crops) below, emphasising coherence with the agrarian policy of Mozambique. However, the selection will be made upon mutual discussion and agreement among the three parties.

- ① Subsistence Crops: Cassava, rice, soy, wheat, corn, poultry, dairy cattle, fishery
- ② Crops for Commercialisation: Tobacco, cotton, cashew nut, sugarcane (sugar)
- ③ New Crops to be Introduced: Fruits, vegetables, crops for bio fuel production, etc.
- ④ Structure of Agricultural Management: Farming that combines agriculture and stockbreeding

(5) Stakeholders

- ① Producers: local farmers, local population, agricultural associations, private enterprises (agricultural enterprises, agricultural product-processing enterprises), and other enterprises from the productive chain
- ② Public Organisations: Agrarian Research Institute of Mozambique (IIAM), National Directorate of Agrarian Services (DNSA), National Directorate of Agrarian Extension (DNEA), National Directorate of Veterinary Services

(DNSV), Mozambique Institute for Cotton (IAM), Cashew Promotion Institute (INCAJU), and others, identified along the implementation of the Programme programme

- (6) Contents of the Cooperation Offered under the Triangular Cooperation Framework
- The present Programme combines, as the need arises, technical cooperation, grant aid cooperation, concessional loans, and voluntary programmes from Japan and Brazil. It should be planned in a way that the synergistic effect of each one of these modalities of assistance is manifested to its maximum extent for complete implementation of the Programme .

① First Stage

The first stage ('programme preparation stage') will establish models of agricultural development of the tropical savannah in Mozambique from the implementation of four projects, as detailed below, through the technical cooperation jointly offered by Japan and Brazil.

(i) Preliminary Study

Research will begin in September 2009 and its purpose will be to investigate and understand the socioeconomic situation and natural aspects of agricultural sector of Mozambique, identifying possibilities of applying the experiences acquired in the Programme on Agricultural Development of the Brazilian Cerrado. The results of these studies will be applied in the three projects mentioned below.

(ii) 'Improvement of Research Capacity in Mozambique' (tentative name)

This project aims to improve agricultural production technology by means of, for example, tests on soil improvement and selection of different crops introduced at the agricultural research institutes of Mozambique, as well as dissemination of improved and adapted technologies. This project intends to promote the capacity enhancement of the agricultural research institutes of Mozambique. This project shall begin in Japanese fiscal year 2010.

(iii) 'Integrated Master Plan for Agricultural Development of the Nacala Corridor Area' (tentative name)

A master plan for the agricultural development of the Nacala Corridor area will be developed. Based on the master plan, a financial plan for agricultural development will be developed as well. The master plan shall begin in Japanese fiscal year 2011.

(iv) 'Establishment of New Models of Development in Rural Communities (Demonstrative Project)' (tentative name)

Candidate areas from the Nacala Corridor area will be defined, and new development models at village level will be demonstrated including agricultural extension for development of farmers. This project shall begin in Japanese fiscal year 2011.

② Second Stage

The second stage ('programme implementation stage') is intended to spread the models of agricultural development established in the first stage.

(7) Role of the Mozambican Government

On the implementation of the present Programme, the Government of Mozambique, mainly represented by the Ministry of Agriculture, will coordinate the ministries and national agencies, as well as local governmental organisations. In addition, the Government of Mozambique will put high priority on this Programme in the framework of governmental policies for development, providing the necessary resources and personnel. Moreover, the Government of Mozambique will render necessary services to the missions under the JBPP framework and experts allocated for the Programme.

(8) Implementation Structure ('Working Groups')

① In order to implement the Programme in an effective and efficient way, Working Groups will be created in each country. Each country's Working Group will be in charge of obtaining consensus among the organisations involved and managing the progress of each activity. The Working Groups of the three countries shall maintain close communication among themselves for efficient implementation of the Triangular Cooperation Programme. The Joint Working Group shall gather once or twice a year, with the first meeting being in Tokyo, Japan, in January 2010. During the first meeting of the Joint Working Group, an international symposium will be co-sponsored by Japan, Brazil, and Mozambique. The symposium will be tentatively named 'Cooperation for the Agricultural Development of African Tropical Savannah'.

② In the course of the programme, private enterprises, with large experience in agricultural development of the Cerrado, might participate, and will act as consultant in the task of general coordination, management, monitoring, and promotion of the Programme.

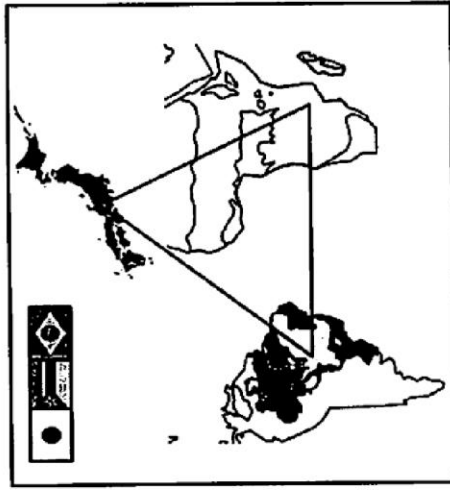
4. Settlement of Disputes

Although the three parties have pledged themselves to pursue early implementation of the programme in close cooperation and according to the structure mentioned in item 3 above, if any doubt or problem arises regarding the content agreed herein, it will be settled through the Working Groups and, according to necessity, with the good faith of the signatories.

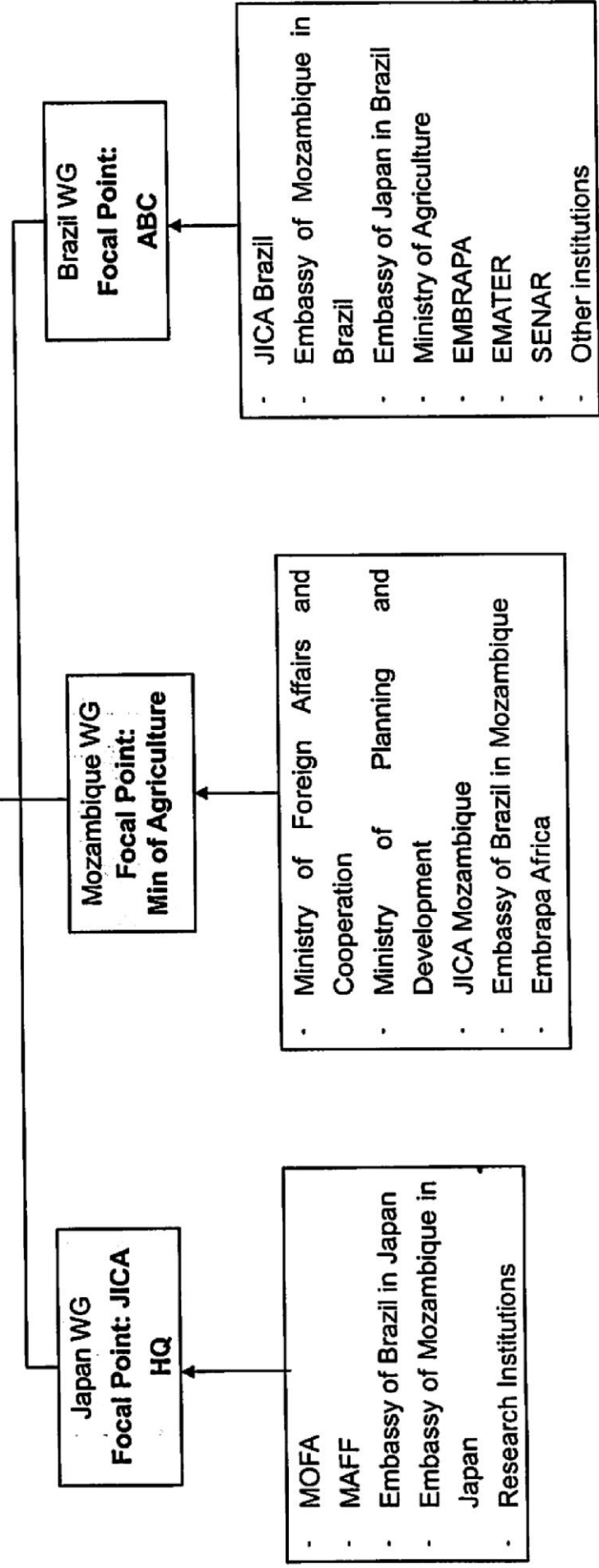
This Memorandum is written in two languages, namely, Portuguese and English. In case of any divergence in interpretation, the English version shall prevail.

END

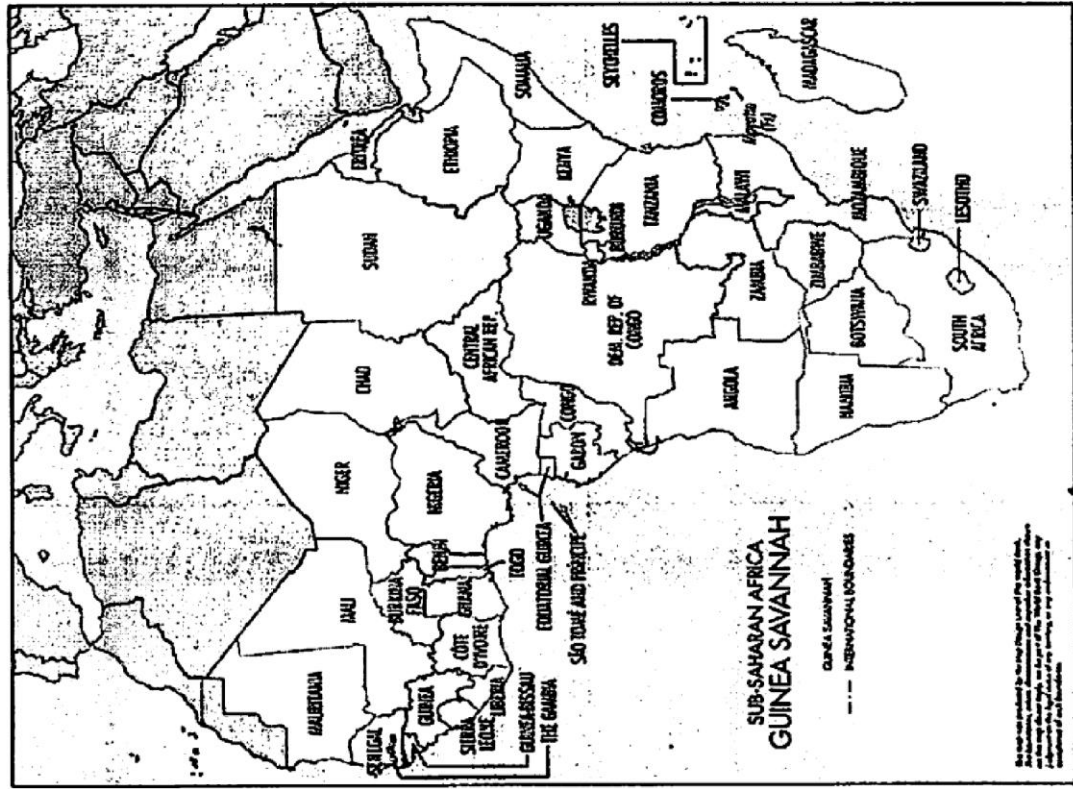
**Programme for Market-Oriented Agricultural Promotion in
the Tropical Savanna of Mozambique in Triangle Collaboration with Brazil**



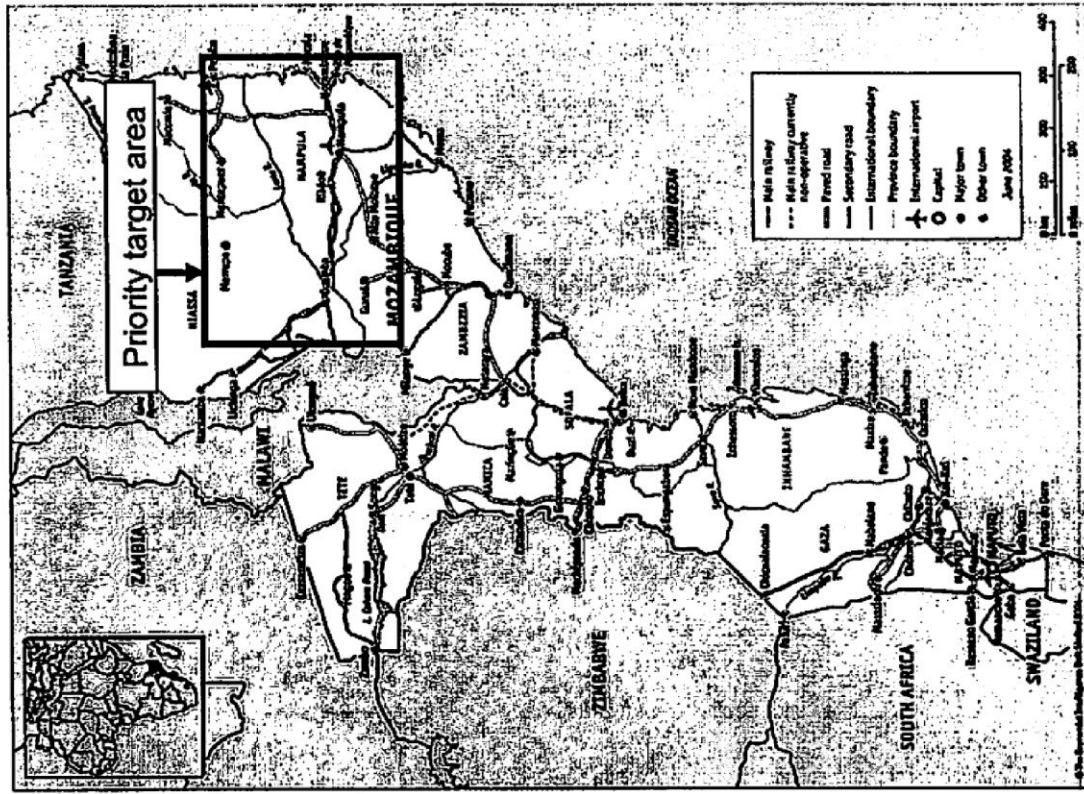
Triangular WG
 • Purpose: To form consensus on the Programme
 • Annual or semi-annual meeting



Map: Guinea Savannah



出所 : Awakening Africa's sleeping giant:Prospects for commercial agriculture in the Guinea Savannah zone and beyond (World Bank, Feb.2009)



出所 : The Economist Intelligence Unit 2004

APPENDIX 2 BRA/04/044-JBPP/PCJ/011-PROSAVANA

Minutes of Meeting on the Detailed Planning Survey on Triangular Agreement for Support of Agriculture Development Master Plan for Nacala Corridor in Mozambique
Agreed Between Japan International Cooperation Agency, Brazilian Cooperation Agency and Authorizes Concerned of the Government of the Republic of Mozambique
Maputo 28th July, 2011

**TRIANGULAR COOPERATION PROJECT
AMONG JAPAN - BRAZIL - MOZAMBIQUE
UNDER THE FRAMEWORK OF
JAPAN BRAZIL PARTNERSHIP PROGRAMME - JBPP**

**BRA/04/44
JBPP/PCJ/011**

BRA/04/ 044 - JBPP/PCJ/011 - PROSAVANA JBM

**SUPPORT OF AGRICULTURE DEVELOPMENT MASTER PLAN FOR THE
NACALA CORRIDOR IN MOZAMBIQUE
PROSAVANA – PD**

2011

RELATED AGREEMENTS:

Basic Agreement: General Cooperation Agreement between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Republic of Mozambique, signed on September 15th 1981.

Basic Agreement on Technical Cooperation between the Government of Japan and the Government of the Federal Republic of Brazil signed in September 22nd, 1970.

Record of Discussion on the Japan-Brazil Partnership Programme signed on March 28th, 2000.

Basic Agreement: Agreement on Technical Cooperation Between the Government of Japan and the Government of the Republic of Mozambique signed on March 31st, 2005.

Memorandum of Understanding: Technical Cooperation between Japan, Brazil and Mozambique, signed on September 12th 2009.

I. PROJECT IDENTIFICATION

I.1. PROJECT TITLE

Support of the Agriculture Development Master Plan for the Nacala Corridor in Mozambique (ProSAVANA-PD)

I.2. ESTIMATED DURATION

18 months after first assignment of the mission

I.3. ESTIMATED COSTS BY USE AND SOURCES:

Sources	Amount (US\$)
1. Ministry of Agriculture of Mozambique	300,000.00
2. Brazilian Cooperation Agency	800,000.00
4. Japan International Cooperation Agency	6,264,000.00
Total	

*Above mentioned costs can be changed based on the progress of the Project

I.4. BRAZILIAN COORDINATION INSTITUTION

NAME: Brazilian Cooperation Agency(ABC)
ADDRESS: Setor de Administração Federal Sul (SAF/SUL), Quadra 02, Lote 02, Bloco B.
POSTAL CODE: 70.070-600 City: Brasília Country: Brazil
Phone: Fax: (+55 61) 3411-6894
E-Mail: abc@abc.gov.br Website: www.abc.gov.br

I.6. MOZAMBIKAN EXECUTING INSTITUTION

NAME: Ministry of Agriculture of Mozambique (MINAG)
ADDRESS: Praças do Heróis Moçambicanos
POSTAL CODE: 1406 City: Maputo Country: Mozambique
Phone: (+258) 2132-8799 Fax: (+55 61) 3411-6894
E-Mail: Website:

I.7. JAPANESE COORDINATION INSTITUTION

NAME: Japan International Cooperation Agency - JICA - Rural Development Department
ADDRESS: 3rd floor, Nibancho Center Building 5-25, Niban-cho, Chiyoda-ku
POSTAL CODE: 102-8012 City: Tokyo Country: Japan
Phone: (+81-3) -5226-8428 Fax: (+81-3) -5226-6338
E-Mail: Oshima.Kensuke@jica.go.jp Website: www.jica.go.jp

1.8. PLACE, DATE AND SIGNATURES

Brasilia, Brazil, 11 / 24 /2011.

Ministry of Agriculture of Mozambique (MINAG)

Brazilian Cooperation Agency/Ministry of External Relations (ABC/MRE)

Ministro Marco Faria
Diretor da ABC

Japan International Cooperation Agency (JICA)

II. BACKGROUND

II.1. CONCEPTUAL NOTE

The Triangular Cooperation Programme for Agricultural Development of the African Tropical Savannah in Mozambique (hereinafter referred to as ProSAVANA-JBM) was conceived as a program of agricultural and rural development in the region of the Nacala Corridor, in Mozambique, aiming to improve the competitiveness of the sector, in terms of food security, increase of the productivity of small producers, and the generation of exportable surpluses from the agriculture-oriented agribusiness.

The Project for Improving Research and Technology Transfer Capacity for Nacala Corridor Agriculture Development in Mozambique (ProSAVANA-PI), implemented in the framework of the Japan Brazil Partnership Programme – JBPP, among JICA, Brazilian Cooperation Agency - ABC, Brazilian Agricultural Research Corporation (Embrapa) and Agricultural Research Institute of Mozambique (IIAM), aim at strengthening the agricultural research capacity in the Nacala Corridor area, ensuring the technological basis for the increase of agricultural production, with the improvement of the institutional capacity of IIAM to carry out integrated actions mainly in the context of small producers, creating an environmental and economically sustainable agricultural model.

Based on the Minutes of Meeting on the Triangular Cooperation ProSAVANA-JBM, signed on 26th April 2011, Japan, Brazil and Mozambique agreed on the implementation of the detailed planning survey from 13 July to 29 July 2011, to discuss the scope of work for “Support of the Agriculture Development Master Plan for Nacala Corridor in Mozambique” (ProSAVANA-PD) aiming at the implementation and enhancing development effect of other ProSAVANA projects and other Japanese ODA projects in Nacala Corridor by attaining the purpose of the Project.

II.2. SITUATION EXPECTED AT THE END OF THE PROJECT

Since the establishment of ProSAVANA-JBM, Japan, Brazil and Mozambique are jointly working in order to promote the food security in Mozambique and other countries by the implementation of Triangular Cooperation projects in the Nacala Corridor region.

ProSAVANA-PD is consistent with the agricultural and rural development plans of the region, taking into account the current local productive basis and the local institutional frameworks.

In this context, ProSAVANA-PD will be implemented in harmonic cooperation between Japan, Brazil and Mozambique, aiming at the formulation of the agriculture development master plan which will contribute to the local economic and social development by fostering sustainable production systems in agriculture and poverty reduction. The region will count with pilot project areas selected based on land use and agro-zoning on agricultural environment criteria. In order to encourage investments, it is planned the preparation and promotion of data books¹.

ProSAVANA-PD will cover Nacala Corridor area consisting of Nampula, Niassa and Zambezia Provinces. Based on the results of the basic survey, priority districts will be selected.

II.3. INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR PROJECT EXECUTION

The basic structure agreed by the parties to the implementation of the programme sets the general objective of creating models of sustainable agricultural development in Tropical Savannah region of Mozambique, taking into account: i) the preservation of the environment, seeking the market oriented agricultural, rural and regional development with competitive capacity; ii) the region of the Nacala Corridor, as the target area; iii) the main crops and production sectors; iv) local producers, cooperatives and producer associations, private enterprises (agricultural enterprises, agricultural product-processing enterprises), and other enterprises from the productive chain as target groups; v) the content of triangular cooperation involving the technical cooperation of JICA and Brazil.

¹ Data book is a compilation of reliable and decision making support information on specific themes such as industrial and agricultural structure, financial system, legal framework, environmental considerations, technology transfer, market and social projects aiming to provide useful information and reduce risk perception for private investors.

In this context, the Brazilian Cooperation Agency (ABC), the Japan International Cooperation Agency (JICA) and the Ministry of Agriculture of Mozambique (MINAG) will endeavour joint work to achieve the objectives of ProSAVANA-PD, assuming specific responsibilities as described below.

A. Brazilian Cooperation Agency (ABC)

ABC will coordinate the participation of the Brazilian technical institution and the project implementation with JICA and MINAG. It is also responsible for the political dialogue between the Mozambican, Brazilian and Japanese Governments and its respective institutions.

The administrative and financial management of the Brazilian resources, besides the necessary support to the Brazilian technical institution, are also responsibilities of ABC.

As the Brazilian coordination agency, ABC will act to smooth the implementation of the project and shall keep the counterpart agencies from Japan and Mozambique well informed on the execution of activities in Mozambique and Brazil, as well as sharing the results of the progress of Brazilian experts site investigations with the counterpart institutions.

B. Brazilian Executing Institution

The Brazilian Technical Institution will be defined after bidding process to be carried out by ABC, and will be responsible for offering specialized technical support to the development and implementation of the activities of ProSAVANA-PD, under the coordination of ABC.

The Brazilian Technical Institution will work jointly with the Mozambican and Japanese counterparts for the preparation of the technical documents listed in this Triangular Agreement.

C. MINAG / Provincial Governments

The Ministry of Agriculture and the Provincial Agriculture Directorates of Nampula, Niassa and Zambezia are responsible to allocate the necessary staff under exclusive dedication, and to facilitate the smooth implementation of ProSAVANA-PD and to provide necessary facilities to the Japanese and Brazilian experts.

Specifically, MINAG will be responsible for the immediate adoption of the following measures: i) to appoint a counterpart staff to work directly and continuously with the Japanese and Brazilian experts, ii) to take all necessary measures for the implementation of ProSAVANA-PD, iii) to ensure input of resources to meet current expenses, mainly costs for per diem and travel expenses of counterpart staff, iv) to provide information and data necessary to the development of ProSAVANA-PD, and v) to establish and make the necessary procedures for demarcation of the area to be used in the implementation of activities of ProSAVANA-PD.

D. JICA – Japan International Cooperation Agency

JICA will coordinate and implement the activities of ProSAVANA-PD, assuring the harmonic relation with the Japanese, Mozambican and Brazilian parties. JICA will also manage the administrative and human resources under demand of the Mozambican executing institution (s) and shall work for the development of the capacities of the Mozambican agriculture institutions.

The resources of JICA will be employed in carrying out actions to support the planning and execution of scheduled activities.

E. Japanese Technical Institution

The Japanese Technical Institution will be defined after bidding process to be carried out by JICA, and will be responsible for offering specialized technical support to the development and implementation of the activities of ProSAVANA-PD, under the coordination of JICA.

The Japanese Technical Institution will work jointly with the Mozambican and Brazilian counterparts for the preparation of the technical documents listed in this Triangular Agreement.

III. GOALS AND RESULTS OF THE PROJECT

III.1. OVERALL GOAL

To promote economic and social development through agriculture development in Nacala Corridor

III.2. PROJECT PURPOSE

To formulate an agriculture development Master Plan which contributes to social and economic development by engaging private investment to promote sustainable production systems and poverty reduction in Nacala Corridor.

III.3. OUTPUTS

The project shall cover the following aspects:

- Data collection and analysis of agriculture in Nacala Corridor
- Drawing of an overall picture of development plans
- Planning of quick impact projects for selected areas in Nacala Corridor
- Engagement stimulation of stakeholders focusing on investment promotion

III.4. ACTIVITIES

Each activity, based on the above mentioned outputs, will be detailed on the Triangular Work Plan which will be prepared by the technical institutions of Brazil, Japan and Mozambique, as attached Document II.

IV.1. TECHNICAL DOCUMENTS

To achieve the objective of the Project, the Ministry of Agriculture of Mozambique, the Brazilian Ministry of External Relations through the Brazilian Cooperation Agency, the Brazilian Technical Institution and the Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "the Parties") will formulate detailed documents of the activities, and coordination and implementing structure that will be finalized through mutual consent among the Parties. Following the approval of the each party, the Documents below will be officially integrated to this agreement.

Document I: Division of Roles of the Project among Japan, Brazil and Mozambique

Document II: Triangular Work Plan describing the activities that will be implemented and the roles of the parties

Document III: The Project implementation Schedule with its Plan of Operation (PO)

Document IV: The Brazilian side will formulate its Project Document which contains the list of outputs, activity, schedule and related costs, according to the Brazilian Cooperation Agency standards

As agreed by the Parties, other technical documents may be included or omitted as part of this document.

Division of the Roles of the Project among Mozambique, Japan and Brazil

Area	Assignment			Quarter					
	Mozambique	Japan	Brazil	1	2	3	4	5	6
Agricultural Development	○	○	○	■					
Agriculture Infrastructure	○	○	○	■	■	■	■		
Transportation and Social Infrastructure	○	○		■	■				
Farming	○	○		■	■				
Organization of Farmers	○	○			■	■	■		
Post Harvest	○	○			■	■			
GIS	○	○	○	■	■	■	■	■	■
Analysis of Business Model	○	○	○						
Investment Promotion	○	○	○						
EIA	○	○							
Land Use System	○	○	○						
Law System	○	○	○						
Analysis of Agricultural Value Chain	○	○	○						
Agri-Business	○	○	○						
Administrative Coordinator	○	○	○						

1. Activities of the Project

[illegible]

2. Assignment Plan (*Mozambican experts should be assigned for all area)

[illegible]

APPENDIX 3 Minutes of Meeting on the third JCC

Meeting held on Dec.3, 2012

**MINUTES OF THE MEETING
OF THE THIRD JOINT COORDINATING COMMITTEE
OF THE
TRIANGULAR COOPERATION PROGRAMME FOR THE TROPICAL
SAVANNAH AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN MOZAMBIQUE AMONG
MINISTRY OF AGRICULTURE OF MOZAMBIQUE
BRAZILIAN COOPERATION AGENCY
AND
JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY**

1. Background

The Triangular Cooperation Programme for the Tropical Savannah Agricultural Development in Mozambique (hereinafter referred to as "ProSAVANA-JBM"), implemented under the framework of the Japan Brazil Partnership Programme (hereinafter referred to as "JBPP"), comprehends the implementation of three projects namely: the Project for Improving Research and Technology Transfer Capacity for Nacala Corridor Agriculture Development in Mozambique (hereinafter referred as the "ProSAVANA-PI") launched in April 2011 in Mozambique, the Support of Agriculture Development Master Plan for the Nacala Corridor in Mozambique launched in March 2011 (hereinafter referred to as "ProSAVANA-PD"), and the Project for Improvement of Agricultural Extension (hereinafter referred to as "ProSAVANA-PE") is planned to start in March 2013.

In order to confirm the progress of the Programme and its Projects after the Second JCC, held in Maputo in June 18th 2012, and to discuss the necessary measures for smooth implementation of the Programme, the Third Joint Coordinating Committee (hereinafter referred to as "JCC") was held in Nampula, on December 3rd 2012.

On that occasion, the Ministry of Agriculture of Mozambique, the Brazilian Cooperation Agency and the Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "Parties") agreed on the following points for effective and efficient implementation of ProSAVANA-JBM.

2. Summary of meeting

2.1 – General Coordination

2.1.1 – Definition on the management structure of ProSAVANA-JBM

2.1.1.1 – Official coordination structure of ProSAVANA-JBM

The Parties reinforced the importance that the Mozambican Government officially establishes the coordination structure of ProSAVANA-JBM, with mandate and legal administrative capacity, able to provide effective means, including human resources and infrastructure, to implement technical and financial cooperation under the framework of ProSAVANA-JBM.

The Parties agreed on the functions of this structure as follows:

- (1) Act as communication centre with the coordinating and implementing institutions of ProSAVANA-JBM.
- (2) Ensure the linkage of the Programme with the Directorates of MINAG.
- (3) Promote the dialogue with other Ministries agencies related to the Programme.
- (4) Support the planning, implementing, monitoring and evaluation of the Programme.
- (5) Work as focal point with the private sector, civil society and academy interested in information, dialogue and developing activities under ProSAVANA-JBM framework.
- (6) Prepare and implement JCC.
- (7) Prepare recommendations about necessary rearrangements on the implementation of the Programme.
- (8) Implement and coordinate social communication and public relations activities.
- (9) Promote ProSAVANA-JBM and enhance synergies among development partners for the Nacala Corridor agricultural development.

The Brazilian and Japanese sides equally agreed to take the necessary measures to provide support to the above-mentioned structure on a cost share basis.

2.1.1.2 – Programme Implementation Structure

The Parties reinforced the importance to establish a structure of ProSAVANA-JBM in the Nacala Corridor to coordinate the execution of agricultural development activities.

The structure and functions of this implementation entity will be prepared by ProSAVANA-HQ considering a Public or Public-Private management model. This definition should take into account recommendations from ProSAVANA-PD teams, and shall be presented in the next JCC for approval.

2.1.2 – Communication Strategy Plan

The Parties agreed on a communication strategy plan for ProSAVANA-JBM, which is divided into a short, medium and long-term approach as in Annex 1.

The Parties reinforced their commitment to provide the contents to be used in all communication materials of the Programme.

The outcomes of the communication strategy plan are as follows:

(1) Social communication

The Parties confirmed the importance to establish a social communication strategy in order to reach the civil society as soon as possible. In order to proceed with the strategy, the Parties agreed to recommend ProSAVANA-HQ to start selecting and hiring of specialized consultant or consultancy firm to elaborate this plan. The results should be presented in the next JCC.



(2) Logo and visual ID of ProSAVANA-JBM and ProSAVANA-JBM Projects

The Parties agreed on creating the logo of ProSAVANA-JBM and ProSAVANA-JBM Projects, which shall be used in all ProSAVANA-JBM documents and papers.

(3) ProSAVANA-JBM website

In order to provide information and spread the results of ProSAVANA-JBM, the Parties approved the development of the ProSAVANA-JBM website. The preparation of the articles and documents shall be done with close collaboration from the coordinating and implementing institutions of ProSAVANA-JBM.

(4) Joint Presentation of ProSAVANA-JBM

The Parties agreed on the basic structure of the ProSAVANA-JBM joint presentation as follows:

- (a) Background: Food and Nutritional Security; PEDSA; Agricultural Development of the Nacala Corridor; Experience of the Japan-Brazil Cooperation for Agricultural Development of Cerrado.
- (b) Context: Similarities between the Mozambican savannah and the Brazilian Cerrado; Establishment of a trilateral partnership between Brazil, Japan and Mozambique.
- (c) ProSAVANA-JBM: Vision; Mission; Objective; Target area; Beneficiaries; Crops; Schedule of implementation; Coordinating institutions
- (d) Projects (ProSAVANA-PI, ProSAVANA-PD, ProSAVANA-PE).
- (e) Future activities.

Depending on the public and concept of the event where this presentation is displayed, minor changes may occur.

(5) Pamphlet of ProSAVANA-JBM

The Parties agreed on the basic content of the Pamphlet of ProSAVANA-JBM to reach the Provinces and Institutions concerned to the Implementation of the Programme, as follows:

- (a) Vision
- (b) Mission
- (c) Objective
- (d) What is ProSAVANA-JBM?
- (e) Message from representatives of MINAG, JICA and ABC.
- (f) Context of the implementation
- (g) ProSAVANA-JBM commitment

2.2 – Reports from the last JCC

2.2.1 – ProSAVANA-HQ

The coordinators of ProSAVANA-HQ presented the report of activities since the Second JCC, as in Annex 2.

2.2.2 – ProSAVANA-PI

The Parties confirmed the progress report of ProSAVANA-PI Team and approved the Triangular Work Plan 2012 presented as in Annex 3.

The Parties agreed that all coming Triangular Work Plan covering the activities from October to September next year should be finalized in the first semester of each calendar year in order to be approved by JCC. If necessary an extraordinary session of JCC should be held for approval of the Triangular Work Plan.

The Parties agreed that the Technical Documents of Japan and Brazil must be integrated into a Joint Technical Document to be presented in the next JCC.

The Parties reinforced the importance to maintain the integration and good harmonization of the activities from Japanese, Brazilian and Mozambican Teams in order to promote the smooth implementation of the Project.

The Parties welcomed the plan of recruiting and development of Human Resources presented by the ProSAVANA-PI Team and encouraged its implementation. In addition to that, Brazilian and Japanese sides will proceed with necessary consultations to use existent mechanisms of post-graduation courses to the Mozambican professionals working to the benefit of ProSAVANA-JBM.

Brazilian side informed that the arrangements and the timeframe related to the construction of the laboratory in Lichinga will be shared among the Parties in February 2013.

2.2.3 – ProSAVANA-PD

The Parties confirmed the presentation of Progress Report and approved the Triangular Work Plan from ProSAVANA-PD Team as in Annex 4.

With regard to the ProSAVANA-JBM Guideline on Responsible Agricultural Investment (RAI), the Parties confirmed the schedule of activities as follows:

- February 2013: First Draft
- April 2013: Second Draft
- May 2013: Final Draft
- June 2013: Launch of “Data Book for Private Investors” in Seminars

2.2.4 – ProSAVANA-PE

The Parties took note of the efforts made by the Japanese, Brazilian and Mozambican Teams with regard to the implementation of the Joint Mission for ProSAVANA-PE, from September 25th to October 5th of 2012 and the signing of Minutes of Meeting on ProSAVANA-PE in November 2012.

The Parties agreed on the new name of the Project as “Project for Establishment of Agricultural Development Models at Communities’ Level with Improvement of Agricultural Extension Service under Nacala Corridor Agriculture Development in Mozambique” (ProSAVANA-PEM)

In the course of the Third JCC, the basic framework of ProSAVANA-PEM was signed, as in Annex 5.

The Parties will sign the Triangular Agreement of ProSAVANA-PEM in December 2012.

The Record of Discussions will be signed in December 2012 by Japanese and Mozambican sides.

The Parties confirmed to start the Project jointly in March 2013.

3. Others

3.1. High Level Committee of ProSAVANA-JBM

The Parties recommended the next High Level Committee meeting to be held in March 2013 in Japan. Among the subjects of discussions, the parties agreed on the following:

- (1) Decision taking on how to foster initiatives for promoting partnerships and synergies in the scope of ProSAVANA-JBM.
- (2) Definition on initiatives on how to combine other cooperation schemes, such as Financial Cooperation, Bilateral Cooperation, Public Private Partnerships, and the participation by other donors within the framework of ProSAVANA-JBM.

The Parties took note of the importance to include the Governors of the Niassa, Nampula and Zambezia Provinces in the High Level Meeting in Tokyo.

3.2 Inclusion of Districts in the Study Area of ProSAVANA-JBM

- (1) The Parties recognized the importance of the inclusion of Mecuburi and Lalaua in the Nampula Province and Mecanheles in the Niassa Province as target districts in the ProSAVANA-JBM Study Area. The parties confirmed to make intensive discussion on how to include these districts into ProSAVANA-PD.
- (2) The Parties reconfirmed that the ProSAVANA-JBM area is the region between the parallels 13°S to 17°S, covering the Provinces of Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Niassa and Tete. Nonetheless, the target districts considered in the study area of ProSAVANA-JBM are Monapo, Meconta, Muecate, Mogovolas, Nampula, Murrupula, Ribáuè and Malema, in the Nampula Province. Cuamba, Mandimba, Ngauma, Lichinga, Majune and Sanga, in the Niassa Province. Gurue and Alto Molocué, in the Zambezia Province.
- (3) The Parties took note that the selected districts of ProSAVANA-JBM Study Area are considered as pilot projects in where the potentialities of the Nacala Corridor would be surveyed, based on land use, agro-zoning and agricultural environment criteria in order to encourage investments in the Programme’s area. The implementation of projects in the ProSAVANA-JBM Area is not conditioned to the previous identified pilot project area.

3.3. Joint Statement on Financial Mechanism and Private Investments for ProSAVANA-JBM

The Brazilian side informed about the preparation within the Government of Brazil a proposal for a Joint Statement on Financial Mechanism and Private Investments in the context of ProSAVANA-JBM, to be presented to the Mozambican and Japanese sides as soon as possible.

3.4. Mechanism of Coordination among ProSAVANA-JBM Projects

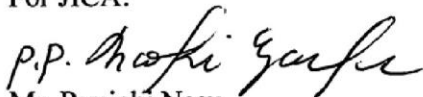
The Parties agreed on the need to establish a platform for coordination among ProSAVANA-JBM Projects. In this regard, ProSAVANA-HQ will be responsible for implementing this recommendation.

3.5. Date of the next JCC

The next JCC will be held in April 2013.

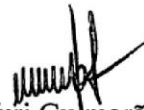
Nampula, 3rd December 2012.

For JICA:



Mr. Ryuichi Nasu
Resident Representative
JICA Mozambique Office
Japan International Cooperation Agency
JICA

For ABC:



Mr. Wófsi Yuri Guimarães de Souza
Manager of CGCB/ABC
Brazilian Cooperation Agency
ABC
Ministry of External Relations – MRE

For MINAG:



Mr. Daniel Miguel Ângelo Clemente
Permanent Secretary
Ministry of Agriculture of Mozambique - MINAG

Annex 1 –
Annex 2 –
Annex 3 –
Annex 4 –
Annex 5 –

List of Participants

⟨MOZAMBIQUE⟩

- (1) Mr. Manuel Guimarães (Permanent Secretary of Nampula)
- (2) Mr. Inácio C. Maposse (Director General of IIAM)
- (3) Mr. Fernando Lissete Mavie (Director of DNEA)
- (4) Mr. Pedro Dzucule (Provincial Director of Agriculture – DPA Nampula)
- (5) Mr. Eusébio Maurício Tumutikile (Provincial Director of Agriculture – DPA Niassa)
- (6) Mr. Ilídio Bande (Provincial Director of Agriculture – DPA Zambézia)
- (7) Mr. Constantino Cuambe (Director of IIAM Northeast Zonal Center)
- (8) Mr. Acacio Neve (Representative of the Department of International Cooperation of MINAG)
- (9) Mr. Américo Uaciquete (Focal Point of ProSAVANA-JBM in Nampula Province)
- (10) Mr. Calisto Bias (ProSAVANA-JBM Coordinator)
- (11) Mr. Simão Nyaima (ProSAVANA-JBM Coordinator)

⟨JAPAN⟩

- (1) Mr. Naoki Yanase (Deputy Resident Representative, JICA Mozambique Office and ProSAVANA-JBM Programme Coordinator)
- (2) Mr. Yutaka Hongo (Senior Advisor, JICA Headquarters)
- (3) Mr. Kota Sakaguchi (Assistant Director – African Division 3, African Department, JICA HDQ)
- (4) Mr. Shinga Kimura (Project Formulation Advisor, JICA Mozambique Office)
- (5) Mr. Nobuyuki Kimura (Project Coordinator, JICA Brazil Office)
- (6) Ms. Jusimeire Mourão (Coordinator of ProSAVANA-JBM, JICA Mozambique Office)
- (7) Mr. Keiji Matsumoto (Team Leader, ProSAVANA-PD)
- (8) Mr. Taku Mori (Member of ProSAVANA-PD)

⟨BRAZIL⟩

- (1) Mr. Wófsi Yuri Guimarães de Souza (Manager in Charge of ABC/CGCB)
- (2) Mr. Everaldo Porto Cunha Filho (Second Secretary, Brazilian Embassy)
- (3) Ms. Thaís Braga (ABC Coordinator for Technical Cooperation Projects in Agriculture in Mozambique)
- (4) Mr. Frederico Paiva (Project Analyst in ABC)
- (5) Mr. José Luiz Bellini Leite (Coordinator of Embrapa Mozambique)
- (6) Mr. Giuliano Senatore (Team Leader, ProSAVANA-PD)
- (7) Mr. Bruno Casagrande Neves (FGV)
- (8) Mr. Charles Hefner (FGV)



APPENDIX - 4 Members of the Counterparts and Study Teams

as of March 15, 2013

Field	Name of Members					
	Mozambican Team				JICA Study Team	ABC Study Team (FGV)
	MINAG	NAMPULA	NIASSA	ZAMBEZIA		
Team Leader	Dr. Calisto A. L. Bias	Dr. Americo Uaciquete	Kanath Sousa da Silva	Paulo Carolino do Afonseca Cordeiro	Keiji MATSUMOTO	Giuliano Senatore
Agriculture Development/ Agri-business	Marcos Mafuiiane (DNSA)	João Duarte	Domingos Eugénio Caxeiro	Luiz Zeca Tomo		
Agricultural Infrastructure	Susaetino Palege (DNSA)	Helder Diua	Virgilio da Conceição Rui Sabone	Amilcar Macuacua	Kazuhiro TSUCHIDA	Marcos Matos
		Marcelino Muarrapaz		Braz Anselmo		
Transportation and Social Infrastructure	Almerindo Matusse (CEPAGRI)	Cesar Francisco Livra	Antonio Mepunga	Amilcar Macuacua	Hideki HIROSHIGE	Caroline Geroto
Farming and Technical Extension	Inácio Tiago Nhancale (DNEA)	Ernesto Pacule	Victor Jone Levene	José Amândio Lopes	Harunobu YOSHINO	
					Mario Yoshimi INOUE	
Rural Society/Farmers Organization	Eugénio Comé (DNEA)	Iris Canha da Costa	Ana Paula Valeriano Palombe	Cremilde Ferrão	Yutaka NOZAKI	Luiz Almeida / Denis Araki
Post-harvest/Marketing/Value Chain	Almerindo Matusse (CEPAGRI)	Ana Jamisse António (CEPAGRI)	Lucas Eugenio Tondolo	Nelson Sacur	Yasunobu KUDO	Fabio Makoto
Zoning/Land Use	Salvador Jossias (DNTF)	Cristiano Macário	Silva João	Maria Rita Veloso	Kenichiro KOBAYASHI	Giselle Teles
			Elcídio Nhatave			
Zoning/GIS	Belmira António Saeze (CENARCARTA) Suzie Aline Aly (IIAM)	Aly Awasse	ElcídioNhatave	Maria Rita Veloso	Akihiro FURUTA	Flavio Cabrera
Project Planning/Economic Business Model Analysis	Almerindo Matusse (CEPAGRI)	Ana Jamisse António (CEPAGRI)	Mauro Henriques Pio	Agostinho Xavier	Shinichi MORI	Bruno Neves
					Tsutomu NISHIMURA	Charles Hefner
Investment Promotion/Legal System	Almerindo Matusse (CEPAGRI)	Bonifacio Saulosse	Andre Assa Ncuinda	Nelson Sacur	Toshimori NAKANE	Cleber Guarany
						Ralf Levermann
						Charles Hefner
Environment and Social Consideration	Salvador Jossias (DNTF) Sara Guibunda (DE)	Victor Lopes	Cassamo Jamal Lino Sumila	Tomás Bastique	Taku MORI	Francisco Rollo
Admin. Coordinator/Rural Society	-	Julio Nunes	João Adolfo Uanheta	Hélder Mário	Kumi OKAYAMA/ Marilda NAKANE	-